



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



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

No. de Radicado: 20141030000431-OAJ

Fecha de Radicado: 08-01-2014

Bogotá D.C.,

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: Solicitudes de concepto previo de extensión de jurisprudencia.

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 dos (2) peticiones de extensión de jurisprudencia formuladas ante su Despacho, en las que se invocaron las sentencias SU-1073 de 2012 y SU-131 de 2013 proferidas por la Corte Constitucional.

Con fundamento en esas decisiones, los peticionarios pretenden que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP -, actualice el monto pensional desde la primera mesada.

Dada la similitud de las peticiones en cuanto a las sentencias de unificación objeto de extensión, la pretensión 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 y 6 del Decreto 1365 de 2013, la Agencia emite el presente concepto previo y lo hace extensivo a los casos que se relacionan a continuación:

| No. | Peticionario                   | Radicado UGPP  | Radicado Agencia | Fecha radicado Agencia |
|-----|--------------------------------|----------------|------------------|------------------------|
| 1   | Simón Rafael Cárdenas Guerrero | 20139012604251 | 20138000900452   | 2013-09-17             |
| 2   | Rosa María García Laiton       | 20139012202971 | 20138000772732   | 2013-08-14             |

**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)



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Vale la pena precisar que la primera solicitud hace referencia tanto a la sentencia SU-1073 de 2012 como a la sentencia SU-131 de 2013, mientras que la segunda solicitud tan solo se refirió a la sentencia SU-131 de 2013.

Precisado el propósito de los peticionarios con sus solicitudes de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto corresponde a la Agencia verificar si las citadas providencias responden al concepto de sentencia de unificación, como lo exige 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 parágrafo 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 SU-1073 de 2012, la Corte Constitucional revisó los fallos dictados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura y por el Consejo Superior de la Judicatura dentro del trámite de tutela adelantado por tres (3) ciudadanos quienes solicitaron a través de esa acción constitucional la indexación de su primera mesada pensional.

La Corte Constitucional al decidir las revisiones mencionadas consideró que el derecho a la indexación de la primera mesada pensional es predicable de todas las categorías de pensionados sin importar la fecha en la que se adquirió el derecho, y por tanto, resulta contrario a los principios constitucionales que orientan la seguridad social y el derecho laboral negar su procedencia a aquellos que adquirieron el derecho con anterioridad a la Constitución de 1991, pero cuyos efectos irradian situaciones posteriores, y señaló que la garantía de indexación no sólo fue reconocida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, con anterioridad de la expedición de la Carta, sino que en la Constitución de 1991, se consagró dicha garantía a favor de los pensionados, en los artículos 48 y 53.

Reiteró la Corte Constitucional en esta sentencia que la jurisprudencia constitucional en sede de tutela ha señalado de manera reiterada que en virtud del derecho constitucional al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, - el cual como antes se sostuvo se deriva de los artículos 48 y 53 constitucionales -, amén de otros mandatos de rango constitucional tales como el principio in dubio pro operario, el principio de solidaridad y la especial protección de las personas de la tercera edad; debe indexarse el salario base para la liquidación de la pensión de jubilación de aquellas personas que se retiran o son retiradas del servicio luego de haber laborado más de 20 años, pero sin haber alcanzado la edad señalada por el numeral primero del artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T.), es decir, cuando entre la fecha de cumplimiento de los 20 años de servicio y la de reconocimiento y pago de la pensión transcurre un lapso de tiempo que como efecto de la depreciación de la moneda, implica una pérdida del poder adquisitivo de la pensión reconocida al trabajador.

**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)



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Con base en lo anterior revocó las decisiones que negaron los amparos y en su lugar ordenó a las entidades encargadas de la pensión de los accionantes que reliquidaran las mismas y las indexaran.

Ahora bien, en relación con la sentencia SU-131 de 2013, la Corte Constitucional decidió sobre una acción de tutela contra la sentencia del 18 de noviembre de 2009 dictada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la que solicitó el amparo de sus derechos a la vida digna, el debido proceso y la igualdad, presuntamente desconocidos por la sala mencionada que negó la indexación de su primera mesada pensional.

En torno a la indexación de la primera mesada pensional, la Corte Constitucional reiteró lo dicho en la sentencia SU-1073 de 2012, entendiendo por esta figura la obligación de actualizar la base para liquidar la pensión de jubilación de quien se retire o sea retirado del servicio sin cumplir la edad requerida para gozar de dicha prestación, y cuyo reconocimiento es hecho en fecha posterior, sin importar si el reconocimiento y pago de la pensión se produjo con anterioridad o en vigencia de la Constitución de 1991.

En el caso concreto, se pronunció la Corte Constitucional frente a la acción de tutela expresando que calcular el monto de la mesada pensional con base en un ingreso significativamente menor al que el ex trabajador percibió años atrás al reconocimiento y pago de la pensión, contrariaba el mandato superior del derecho a percibir una pensión mínima vital, y que en tal virtud, la base para liquidar la pensión debía ser calculada teniendo en consideración los fenómenos inflacionarios y la consecuente pérdida del poder adquisitivo del dinero, por lo que consideró procedente la acción de tutela frente al fallo emitido por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y ordenó a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero indexar la primera mesada pensional del accionante y pagar el valor de la diferencia entre el valor de las mesadas pagadas sin indexación y aquellas actualizadas.

## **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”.*

**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)



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que las sentencias invocadas por los peticionarios, al tratarse de sentencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional en trámites de tutela, 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.

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 2011<sup>1</sup> y C-816 de 2011<sup>2</sup>.

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 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)

Así las cosas, la Agencia encuentra que si bien los peticionarios no invocaron como objeto de su solicitud de extensión de jurisprudencia una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado a la que se refieren los artículos 102 y 270 analizados *supra*, sí invocaron sentencias de unificación de la Corte Constitucional en el trámite de la acción de tutela, que deben ser observadas de manera preferente por parte de la UGPP, en los términos ordenados por las precitadas sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011, en punto a resolver las peticiones invocadas por los solicitantes.

### **3) Consideración adicional**

Aunado a las razones explicadas previamente, cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en sentencia C-588 de 2012<sup>3</sup> consideró que las *“sentencias de unificación*

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.

3 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)



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

*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)*

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

Conforme a lo expuesto, la Agencia concluye que las solicitudes de extensión de jurisprudencia que formularon ante la UGPP los señores SIMÓN RAFAEL CÁRDENAS GUERRERO y MARÍA ROSA GARCÍA LAITON son improcedentes porque no cumplen 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 dictada por el Consejo de Estado". (Destacado fuera de texto)

En efecto, las sentencias invocadas por los peticionarios 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 SU-1073 de 2012 y SU-131 de 2013 invocadas por los solicitantes, por constituir sentencias de unificación dictadas en trámites de tutela deban ser observadas por parte de la UGPP al momento de resolver las solicitudes propuestas, de conformidad con lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011.

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: JGÓMEZU

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

**Carrera 7 # 75- 66**

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