



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



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

No. de Radicado: 20141030024481-OAJ

Fecha de Radicado: 29-04-2014

Bogotá D.C.,

Doctora

**ANGELA YANETH RIVERA SILVA**

Directora Jurídica

**PENSIONES DE ANTIOQUIA**

Gobernación de Antioquia

Carrera 51 # 52 - 03 Planta Baja

Teléfono: 5751100 Fax: 5751652

[pensantioquia@pensionesantioquia.gov.co](mailto:pensantioquia@pensionesantioquia.gov.co)

Medellín (Antioquia)

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

Respetada Doctora Rivera:

De conformidad con lo previsto en los artículos 614 del Código General del Proceso y 5 del Decreto 1365 de 2013, procede esta Agencia a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de cuatro (4) peticiones de extensión de jurisprudencia formuladas ante su Despacho en las que se invocan las siguientes sentencias del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010, Sección Segunda, Consejero Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) y del 26 de agosto de 2010, proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda, con número de radicación 15001-23-31-000-2005-02159-01 (1738-2008).

Con fundamento en dichas decisiones, los peticionarios a través de apoderados solicitan a PENSIONES DE ANTIOQUIA la reliquidación de las pensiones de jubilación y/o de vejez que les fueron reconocidas por esa entidad, incluyendo todos los factores que constituyen salario, tales como prima de navidad, prima de vacaciones, prima de vida cara, subsidio de transporte y demás factores que constituyan salario.

Dada la similitud de las peticiones en cuanto a las sentencias objeto de extensión, la pretensión y la normatividad aplicable, y de conformidad con lo dispuesto en los **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)



artículos 614 del Código General del Proceso, 19, inciso segundo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, C.P.A.C.A.) 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 Pensiones de Antioquia	Radicado Agencia	Fecha radicado Agencia
1	José Rodrigo Zuluaga Gómez	2014010590	20148000245092	14-03-2014
2	Luis Eduardo Estrada Araque			
3	Ruperto de Jesús Castañeda Cano	2014010591	20148000245112	14-03-2014
4	Rafael Hernando Meneses Patiño			

Precisado el propósito de los peticionarios con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo solicitado, corresponde a la Agencia verificar si las citadas providencias corresponden al concepto de sentencias de unificación, como lo exige el artículo 102 del C.P.A.C.A. 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**

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

La sentencia del 4 de agosto de 2010, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) de la Sección Segunda del Consejo de Estado, se profiere con ocasión del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Luis Mario Velandia contra la Caja

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

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



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

Nacional de Previsión Social (en adelante, CAJANAL), al no haberse tenido en cuenta factores salariales distintos a los previstos en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985.

En esta providencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado 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.

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

**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**

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 26 de agosto de 2010, con número de radicación 15001-23-31-000-2005-02159-01 (1738-2008) de la Sección Segunda, Subsección "B", del Consejo de Estado**

La sentencia del 26 de agosto de 2010, proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con número de radicación 15001-23-31-000-2005-02159-01 (1738-2008), decidió en segunda instancia el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que impetró el señor Hernando Buitrago Pérez contra la Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en el que pretendía la reliquidación de la pensión de jubilación que le había sido reconocida, teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados por aquel en el último año de servicios.

En primer lugar la Sala formuló algunas consideraciones en relación con el régimen pensional ordinario de los docentes oficiales, respecto del cual concluyó *"que los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1º de enero de 1990 para efectos de las prestaciones económicas y sociales se registrarán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, como son los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 o los que se expidan en el futuro, y los nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989 mantendrán el régimen vigente que tenían en su entidad territorial."*

De conformidad con lo anterior determinó la Sala que entre las normas que estaban vigentes para la fecha en que se expidió la Ley 91 de 1989 se encuentra la Ley 33 de 1985 y que en el caso del actor resultaba de aplicación la Ley 91 de 1989, por cuanto el *"actor en su calidad de docente nacionalizado ha venido prestando sus servicios en el ramo de la educación, desde el 1º de marzo de 1973, por ende, se le aplica la Ley 91 de 1989, en cuanto señala que a los docentes que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de prestaciones económicas y sociales mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial, de conformidad con las normas vigentes, Ley 33 de 1985."*

Así las cosas, en el caso del actor concluyó la Sala que por la remisión hecha por la Ley 91 de 1989, resultaba de aplicación el régimen general contenido en la Ley 33 de 1985, no siendo de aplicación ninguna regulación particular, pues en materia de la pensión

**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**

ordinaria de jubilación los docentes no disfrutaban de ninguna particularidad en su tratamiento de acuerdo con las disposiciones que regulan su actividad. Además precisó que al actor no se encontraba en los eventos contemplados en el inciso segundo del artículo 1 de la Ley 33 de 1985 y el parágrafo 2 del mismo artículo.

Establecido lo anterior, y después de ocuparse la Sala de estudiar el tema de los factores salariales a incluir en la liquidación pensional reiteró lo expuesto en la sentencia del 4 de agosto de 2010 analizada en precedencia, razón por la cual determinó que procedía confirmar la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá que accedió a las pretensiones de la demanda y decidió que el reconocimiento pensional efectuado al actor debía sujetarse en su totalidad a lo establecido por la Ley 33 de 1985.

## **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”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que las sentencias invocadas por los solicitantes no responden a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita.

En efecto, las sentencias invocadas por los peticionarios 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, según se pasa a explicar a continuación.

*pe*

**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**

En primer lugar, en relación con la sentencia de 26 de agosto de 2010, proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda, con número de radicación 15001-23-31-000-2005-02159-01 (1738-2008), es preciso indicar que según lo previsto en el artículo 271 *ibídem* 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 sentencia bajo examen. 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.*"

Aunado lo anterior, un argumento adicional contra el carácter de unificación de la sentencia *sub examine*, se deriva del auto de 1º de febrero de 2013<sup>1</sup> 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 vigencia 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 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".*

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 Estado, definido en el artículo 271 *ibídem*<sup>2</sup>, que no es viable de realizar en las Subsecciones de la misma Corporación, por

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

<sup>2</sup> "(...) *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.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

lo que resulta válido concluir que la sentencias de 26 de agosto de 2010, proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda, con número de radicación 15001-23-31-000-2005-02159-01 (1738-2008), por esta razón tampoco puede considerarse como sentencia de unificación en los términos de las normas analizadas.

En segundo lugar, en relación con la sentencia de 4 de agosto de 2010, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda, es preciso indicar que tampoco puede ser considerada como sentencia de unificación, por cuanto:

De conformidad con lo establecido en el auto del 1º de febrero de 2013<sup>3</sup> de la Sección Cuarta del Consejo de Estado antes explicado, para estar frente a la modalidad de sentencias de unificación proferidas "*por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia*" del artículo 270 *ibídem*, es preciso que se agote el procedimiento especial definido en el artículo 271 *ibídem*<sup>4</sup>, que para el caso no siguió la Sección Segunda de dicha Corporación al proferir la sentencia del 4 de agosto de 2010, pues antes de la expedición y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dicho procedimiento no existía.

En su lugar, la providencia *sub examine* que se invoca como de unificación, 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*.

En torno a este punto, cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012<sup>5</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 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***

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

4 "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."

5 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



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

*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>6</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)

De conformidad con todo lo expuesto, la Agencia encuentra que las sentencias invocadas por los peticionarios no corresponden a sentencias de unificación y en consecuencia, no son susceptibles de extensión de jurisprudencia conforme con lo dispuesto en los artículos 102 y 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Establecido lo anterior, conviene señalar específicamente en relación con la sentencia del 4 de agosto de 2010, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), que no obstante el aporte que dicha providencia representa para la Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo 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 sentencias C-634 de 2011<sup>7</sup> y C-816 de 2011<sup>8</sup>, dispuso que la Administración observara de forma preferente sus sentencias en estos trámites.

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 que se pretende ahora por los peticionarios.

6 Radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213), Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

7 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.

8 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](http://www.defensajuridica.gov.co)





Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

En esa medida, resulta indispensable acudir a la sentencia C-168 de 1995, 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; a su turno, 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 la Corte en sentencia C-258 de 2013, 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.

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 reemplazo 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, 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.

Del análisis anterior queda en evidencia que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado difieren en cuanto a la liquidación de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición y, por lo tanto, se concluye que la jurisprudencia colombiana no ha sido pacífica ni constante frente a la interpretación y alcance del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y por tanto, no existe unidad en la jurisprudencia de las Altas Cortes, que pueda ser aplicada inequívocamente por la Administración al enfrentarse a estos asuntos.

**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**

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

Conforme a lo expuesto, la Agencia concluye que las sentencias del Consejo de Estado de 4 de agosto de 2010, con radicación número 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), proferida por la Sección Segunda, y de 26 de agosto de 2010, proferida por la Subsección "B" de la Sección Segunda, con radicación número 15001-23-31-000-2005-02159-01 (1738-2008) que invocan los peticionarios, no son Sentencias de Unificación Jurisprudencial, pues no se ajustan a los postulados de los artículos 270 y 271 del CPACA. En consecuencia, en el caso de las solicitudes de extensión formuladas no se satisface 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". (Destacado fuera de texto)

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia advierte igualmente que la sentencia de 4 de agosto de 2010 no contiene 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 sobre la misma materia. Situación que también se presenta en el caso de la sentencia de 26 de agosto de 2010, pues ésta reitera lo expresado en la primera de las providencias indicadas.

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

Proyectó: AGOMEZ  
Revisó: Hugo Alejandro Sánchez Hernández

**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)