

**RECURSO EXTRAORDINARIO ESPECIAL DE REVISIÓN / CARACTERÍSTICAS**  
**– Para controvertir providencias judiciales que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública**

Comoquiera que en el presente proceso se invocan las causales de revisión previstas en la Ley 797 de 2003, es menester indicar que dicha ley previó dos causales calificadas de revisión para controvertir providencias judiciales que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública. (...) La Corte Constitucional, en la sentencia C-835 de 2003, señaló que la transcrita norma estableció una acción de revisión sui generis, cuyo ejercicio tiene las siguientes características: (i) está restringido a una parte activa calificada, es decir, son determinadas entidades las llamadas a instaurarla; ii) procede únicamente por dos causales específicas que tienen por finalidad la protección y recuperación del patrimonio público, y iii) su objeto es delimitado y el análisis se dirige a establecer la legalidad de las sumas periódicas que han sido reconocidas. Esta Sala recuerda que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 56 de 2002 – Senado, que dio origen a la promulgación de la Ley 797 de 2003, específicamente en lo referente a la enunciación de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, se destacó que el objeto de la regulación no es otro que afrontar los graves casos de corrupción en materia de reconocimiento pensional y evitar la continuidad del pago de pensiones que hayan sido reconocidas por montos superiores a aquellos determinados por la ley.

**FUENTE FORMAL:** LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre las causales del recurso extraordinario de revisión previstas en la Ley 797 de 2003, ver: Corte Constitucional, sentencia C-835 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - No constituye una tercera instancia para subsanar las falencias de las partes / CAUSAL DE REVISIÓN CONTENIDA EN EL LITERAL A) DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 793 DE 2003 / VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO - Falta de legitimación en la causa por pasiva**

Conforme con la jurisprudencia de esta corporación, la causal de revisión contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 es procedente cuando la sentencia atacada reconoce, reajusta o reliquida -con violación al debido proceso- una pensión con cargo al tesoro público o los fondos de naturaleza pública. (...) [L]a Sala no observa que los argumentos de la entidad demandante se encuentran dirigidos a evidenciar la vulneración directa de alguna de las garantías del debido proceso antes señaladas, sino a controvertir la legitimación en la causa la entidad que fungió como demandada dentro del proceso ordinario que dio origen a la sentencia objeto de análisis. (...) En relación con la falta de legitimación alegada en esta oportunidad, es menester resaltar que, durante el curso del proceso ordinario, la parte recurrente no alegó dicha inconformidad, no obstante de haber contado con la posibilidad de utilizar los mecanismos procesales que la legislación procesal instituye cuando se trata de corregir irregularidades asociadas a la planteada por la UGPP -carencia de legitimación en la causa- entre los que se destacan: la proposición de excepciones previas; el incidente de nulidad o el recurso de reposición en contra del auto que admitió la demanda y ordenó la vinculación de la referida entidad al proceso. (...) Así las cosas, la Sala recuerda que el recurso extraordinario de revisión no puede

ser instituido como una tercera instancia para subsanar las eventuales falencias de las partes en el ejercicio de sus derechos, sino para enmendar aquellos vicios que afectan sustancialmente el orden legal, de allí que, si los argumentos expuestos en sede de revisión nunca fueron objeto de debate dentro del proceso ordinario, estos se tornan improcedentes para efectos de infirmar los efectos de una sentencia que está amparada por el principio de cosa juzgada.

**FUENTE FORMAL:** LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20 LITERAL A

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la causal de revisión del literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Veintidós Especial de Decisión. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Radicación: 11001 03 15 000 2018 01884 00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / CAUSAL DE REVISIÓN CONTENIDA EN EL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 793 DE 2003 / DESCONOCIMIENTO DEL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN - No puede considerarse que las decisiones proferidas en vigencia de un criterio jurisprudencial vigente fueron proferidas con abuso del derecho o con desconocimiento del debido proceso**

[L]a aplicación del IBL a los regímenes especiales de transición, previstos en la Ley 100 de 1993, fue objeto de un largo desarrollo jurisprudencial que, en materia de lo contencioso administrativo, solo fue objeto unificación con el fallo de la Sala Plena del Consejo de Estado del año 2018, es decir, que resulta totalmente lógico que los efectos de dicha sentencia apliquen con efectos hacia el futuro y no de manera retroactiva o retrospectiva, porque con ello se protegen principios, derechos y valores constitucionales como la seguridad jurídica, la igualdad, la buena fe, la confianza legítima, entre otros. Es por ello que, en sede del recurso extraordinario de revisión, no puede considerarse que las decisiones proferidas en vigencia de un criterio jurisprudencial vigente, en lo que atañe a la manera de aplicar el IBL en los regímenes especiales de transición, fueron proferidas con abuso del derecho o con desconocimiento del debido proceso, con el único argumento de que son contrarias a la interpretación vigente en esta oportunidad.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20 LITERAL B

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la aplicación del IBL a los regímenes especiales de transición previstos en la Ley 100 de 1993, ver: Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018; y Consejo de Estado, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-2009), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; Sección Segunda, sentencia de unificación del 25 de febrero de 2016, radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Accionante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón; Sección Segunda. Sentencia de 9 de febrero de 2017. Expediente 25000-23-42-000-2013-01541-01. C.P. César Palomino Cortés y Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, C.P. César Palomino Cortés, número único de radicación 52001 23 33 000 2012 00143 01.

**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / CAUSAL DE REVISIÓN CONTENIDA EN EL LITERAL B) DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 793 DE 2003 / DESCONOCIMIENTO DE LOS TOPES PENSIONALES - Materializan los mandatos constitucionales relacionados con la equidad, igualdad,**

## **solidaridad y universalidad del Sistema de Seguridad Social**

[L]a orden contenida en el ordinal cuarto de la providencia de primera instancia, la cual fue confirmada íntegramente en la sentencia objeto de estudio, si bien no fue obtenida con abuso del derecho o con desconocimiento del debido proceso, sí genera un beneficio desproporcionado en cabeza del aquí demandado y desconoce que los topes pensionales fijados por el constituyente, el legislador y la jurisprudencia de las altas cortes propenden por la estabilidad del sistema pensional y por garantizar que todos los trabajadores, que tienen la expectativa legítima de acceder a una mesada pensional, puedan acceder a la misma en condiciones de igualdad y equidad y con la certeza económica de que ello será económicamente posible. La Sala no encuentra que la decisión de someter la mesada pensional del [beneficiario] a los topes pensionales fijados en el Acto Legislativo 01 de 2005 desconozca las garantías al debido proceso e igualdad, por cuanto tal pronunciamiento materializaría los mandatos constitucionales relacionados con la equidad, igualdad, solidaridad y universalidad del Sistema de Seguridad Social que inspiraron la reforma constitucional y que son protegidos el ordenamiento jurídico. Pensar lo contrario sería vaciar de contenido el Acto Legislativo No. 01 de 2005 y las decisiones de la Corte Constitucional, reabriendo innecesariamente la discusión sobre el ajuste de los topes de las pensiones a los límites constitucionales razonables.

**FUENTE FORMAL:** LEY 100 DE 1993 – ARTÍCULO 36 / LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20 LITERAL B

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los topes pensionales fijados en el Sistema General de Pensiones, ver: Corte Constitucional, sentencia C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA CUARTA ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01538-00(REV)**

**Actor: ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES**

**Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)**

**Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

**Tema: ACCIÓN ESPECIAL DE REVISIÓN - INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN**

## **- TOPES PENSIONALES - RÉGIMENES ESPECIALES DE TRANSICIÓN - PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

### **Sentencia que resuelve recurso extraordinario de revisión**

---

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la **Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social** - en adelante **UGPP**- en contra de la **sentencia de 5 de junio de 2014**, proferida por la **Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado**, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 20001-23-31-000-2011-00453-01.

### **I.- ANTECEDENTES**

#### **I.1.- La demanda ordinaria**

1. El señor **Adalberto Márquez Fuentes**, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo -CCA-, instauró demanda en contra de la entonces **Caja Nacional de Previsión Social** -en adelante **Cajanal**- con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

[...] **PRIMERO.** - Solicitar se declare la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 029360 de noviembre 22 de 2005 y 0448 de abril 28 de 2006, por las cuales se reconoce y ordena el pago de la pensión vitalicia por vejez a mi representado y, además, por la segunda, se dispone la confirmación de la primera, e igualmente la nulidad parcial de la Resolución No. PAPO34441 de enero 25 de 2011, mediante la cual se revoca, en todas sus partes, la resolución 07096 de febrero 16 de 2009 e ídem se ordena reliquidar a mi representado, Dr. ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES, la pensión por vejez, con los reajustes de ley, a partir del 20 de febrero de 2006, acorde con lo dispuesto en el Art. 138 del C.C.A, modificado por el canon 24 del decreto 2304 de 1989. Todos estos actos administrativos fueron expedidos por la Cajanal EICE, hoy, en Liquidación.

**SEGUNDO.-** Como corolario de la anterior declaración, solicito al H. Tribunal, a título de restablecimiento del derecho se condene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACIÓN (Cajanal EICE en Liquidación) a hacer una nueva liquidación y/o reliquidación de la pensión de jubilación por vejez al actor, ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES, la cual le fuera reconocida mediante las resoluciones Nos. 039360 de noviembre 22 de 2005 y 0448 de abril 28 de 2009, incluyéndose en ella todos los factores salariales considerados, empero, manteniendo incólumes o inmodificables los factores y proporciones tenidos en cuenta en la resolución No. PAP 034441 de enero 25 de 2011, relacionados sólo con la asignación básica mensual, estimada en \$4.722.660.00 y la prima especial de servicios considerada en \$1.416.802.00, que fueron correctamente liquidados, con excepción de los rubros de la bonificación por compensación, la prima de navidad, la bonificación por servicios prestados y la prima de servicios, los cuales fueron incorrectamente liquidados o reliquidados en la mencionada

resolución; por lo tanto, la nueva liquidación y/o reliquidación deberá hacerse con apego a los valores correctos así: la bonificación por compensación el 100% de \$8.721.928.00; la bonificación por servicios prestados una 1/12 partes de \$2.430.204.00; la prima de servicios una 1/12 partes de \$2.531.462.00; la prima de navidad una 1/12 partes de \$5.273.880.00, y la prima vacacional una 1/12 partes de \$2.410.915.00; los cuales fueron devengados, por mi representado, durante el último año de prestación de sus servicios a la Rama Judicial, del 20 de febrero de 2005 al 19 de febrero de 2006, teniéndose en cuenta el 75% de la asignación mensual más elevada que hubo devengado, durante este último lapso de servicio, en las actividades ya mencionadas, siendo la del mes de enero (del 19 al 31) de 2006 la más elevada, conforme a la constancia o certificación (globalizada), expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de Bogotá de fecha febrero 23 de 2011. Cuyo monto debe ordenarse su pago desde el 20 de febrero, inclusive, de 2006, en adelante y en acatamiento al régimen especial, previsto en el Art. 6 del decreto 546 de 1971, hoy régimen de transición comprendido en el Art. 36, inciso 2º, primer aparte de la ley 100 de 1993 y demás normas jurídicas concordantes.

La pensión así diseñada, al tenerse en cuenta todos los factores salariales considerados, no podrá ser inferior a la suma mensual de \$15.915.261.00, sin aplicarse tope máximo alguno y, por ende, Cajanal EICE en Liquidación deberá aplicar a esta liquidación y/o reliquidación los aumentos o reajustes anuales, a favor de mi mandante, decretados por el Gobierno Nacional, conforme a la Constitución y a la ley, teniendo en consideración el monto de esta nueva cuantía pensional.

**TERCERO.** - En tercer lugar, como CAJANAL EICE, EN LIQUIDACIÓN no atendió la pretensión de reconocimiento y liquidación de los seis (6) puntos adicionales, a que se refieren los Arts. 2 y 12 del decreto 1835 de 1994 (por actividad de alto riesgo), por tal razón, le solicito a la H. Corporación, disponga u ordene, como valor a considerar, respecto del monto de la pensión de mi representado, los seis (6) puntos a que se hizo alusión en precedencia.

**CUARTO.** -Se ordene y aplique la indexación sobre los valores adeudados, desde cuando se hicieron exigibles (febrero 20 de 2006), tomando en consideración la variación del índice de precios al consumidor (I.P.C.), certificado por el DANE, hasta cuando se produzca su pago definitivo a mi poderdante, o según lo disponga la ley sobre el tema.

**QUINTO.** -Se dé cumplimiento a lo dispuesto en los Arts. 176, 177 y 178 del C.C.A.

**SEXTO.-** Se disponga u ordene, de manera expresa, por esa H. Corporación de Justicia, que los límites o topes, en salarios mínimos legales mensuales, a que se refieren los Arts. 18 y 20 de la ley 100 de 1993, modificados por los Arts. 5 y 7 de la ley 797 de 2003; decreto 314 de febrero 4 de 1994, o cualquier otra norma similar, no se apliquen al reconocimiento, liquidación y/o reliquidación de la pensión por vejez de mi representado, por estar cobijado éste por el régimen especial previsto en el decreto 546 de 1971, en su Art. 6 (hoy, régimen transitorio, conforme a lo dispuesto en el Art. 36, inciso 2, primer aparte de la ley 100 de 1993).

**SÉPTIMO.** -Se condene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL EICE EN LIQUIDACIÓN (CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN) a que, si no da cumplimiento al fallo de acuerdo con lo previsto en el Art. 176 del C.C.A., pague a favor de mi mandante intereses comerciales durante los primeros seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia y moratorios después de este lapso conforme lo dispone el Art. 177 Ibidem.

**OCTAVO.** -Se condene en costas y agencias en derecho en disfavor de la entidad accionada, lo cual se explicará y justificará en el cuerpo de esta demanda.

Los anteriores valores económicos liquidados o reliquidados deberán ajustarse en los términos del Art. 178 del C.C.A., teniendo en cuenta igualmente la variación del índice de precios al consumidor de conformidad a la fórmula:

$R = R_h \times (\text{índice final} / \text{índice inicial})$ .

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por reliquidación o reajuste, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente en la fecha de ejecutoria de la sentencia que impuso la condena), entre el índice inicial vigente para la fecha en que debió de hacerse el pago. Lo cual encuentra también respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencia C-862 del 19 de octubre del año 2006, siendo ponente el magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, que debe aplicarse, igualmente, en reclamaciones por la vía administrativa [...]

## **I.2. Los hechos**

2. El citado accionante manifestó que nació el 18 de agosto de 1940, según consta en el registro civil de nacimiento obrante en el folio 1151 del cuaderno No. 5 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Indicó que prestó sus servicios en la Rama Judicial de manera continua e ininterrumpida desde el 15 de noviembre de 1982 y hasta el 19 de febrero de 2006, es decir, por un lapso de 23 años, 3 meses y 4 días, siendo su último cargo el de magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar.

4. Igualmente, afirmó que a la fecha de su retiro contaba con 1.198 semanas cotizadas y con una edad superior a los 55 años, requisitos con base en los cuales tiene derecho a ser beneficiario de la pensión de vejez prevista en el Decreto 546 de 1971, «*Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares*».

5. Expuso que Cajanal, mediante Resolución No. 039360 de 23 de octubre de 2005, le reconoció «[...] una pensión de jubilación del 75% del promedio de lo devengado durante los años 1994 a 2003, es decir, por el término de 9 años y 6 meses, aplicando de manera errónea e inconvenientemente tanto el Art. 36 de la

*Ley 100 de 1993 como el Decreto 546 de 1971 (sobre el régimen especial) que ha debido aplicarse a éste [...]».*

6. Destacó que, inconforme con la anterior decisión, radicó solicitud de reliquidación de su mesada pensional, la cual se decidió a través de la Resolución No. 07096 de 16 de febrero de 2009, en el sentido reliquidar su pensión de vejez teniendo en cuenta el promedio de lo devengado entre el 20 de febrero de 1996 y el 19 de febrero de 2006, es decir, los salarios percibidos durante sus últimos diez (10) años de servicio, vulnerando con ello el régimen de transición aplicable a su caso, esto es, el consagrado en los artículos 6° y 8° del Decreto 546 de 1971, normas según las cuales tenía derecho a una pensión de vejez por concepto del 75% de la asignación mensual más elevada que se le haya reconocido durante su último año de servicio, sin límite de cuantía.

7. Finalmente, resaltó que, al resolverse un recurso de reposición instaurado en contra del acto referido en el párrafo anterior, la entidad demandada, mediante la Resolución No. PAP034441 de 25 de enero de 2011, revocó la Resolución No. 07096 de 16 de febrero de 2009 y, en consecuencia, reliquidó su pensión de jubilación con una asignación del 75% sobre el promedio de la asignación mensual más elevada devengada durante su último año de servicios; sin embargo, consideró que ello no se ajustaba a lo previsto en el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, toda vez que dicha norma no hacía alusión a la expresión: «*salario promedio*» sino al término «*asignación mensual*», con lo cual quedaron agotados los recursos en sede administrativa.

### **I.3.- Normas violadas y concepto de violación**

8. El actor citó como disposiciones violadas los artículos 6° y 8° del Decreto 546 de 1971; el artículo 12 del Decreto 717 de 1978, modificado por el artículo 4° del Decreto 911 de la misma anualidad; el Decreto 610 de 26 de marzo de 1998; el inciso 2°, aparte 1° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, así como los artículos 18 y 20 de la misma norma; el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo; el artículo 3° del Decreto 314 de 1994; los artículos 2.2. y 12 del Decreto 1835 de 1993; el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998, y los artículos 29, 53, y 58 de la Constitución Política.

9. Indicó que los actos demandados contravienen las disposiciones citadas anteriormente, en tanto que: «*[...] no es acertado ni atendible jurídica, doctrinal ni jurisprudencial que se interprete mal o se desconozca o se desvíe el procedimiento realmente aplicable a la liquidación o reliquidación de la pensión de jubilación por vejez de mi mandante, regida por el régimen especial decantado en el ART.6°- del Decreto 546 de 1971, a pretexto de convertirlo en una colcha de retazos al aplicarlo errada y confusamente con la ley 100 de 1993, pues de hacerlo así sería atentar contra los principios de los “derechos adquiridos” y el in dubio pro operario, esto es, contra la condición más beneficiosa [...]*».

10. Del mismo modo, esgrimió que los topes pensionales establecidos en la Ley 100 de 1993 y en el Acto Legislativo 01 de 2005 no son aplicables a su caso

concreto, en razón a que su régimen pensional, esto es, el Decreto 546 de 1971, estableció que las mesadas pensionales no estarían sometidas a ningún tope o límite de cuantía.

11. Finalmente, estimó que, en su mesada pensional, debían ser reconocidos los seis (6) puntos adicionales a que se refieren los artículos 2° y 12 del Decreto 1835 de 1994<sup>1</sup>, comoquiera que, por haber ejercido la magistratura en el área del derecho penal, había desempeñado una actividad de alto riesgo.

12. En síntesis, el ahora demandado -en sede del recurso extraordinario de revisión- consideró que los actos acusados debían ser declarados nulos por cuanto: i) en la liquidación de su mesada pensional no se tuvieron en cuenta todos los factores salariales a los cuales tenía derecho; ii) no era procedente aplicar a su caso las normas contenidas en otros regímenes pensionales, y iii) a su mesada pensional no era dable aplicarle tope o límite de cuantía.

#### I.4. La sentencia de primera instancia

13. El Tribunal Administrativo del Cesar dictó sentencia el 25 de octubre de 2012<sup>2</sup> en la cual decidió lo siguiente:

[...] PRIMERO: **DECLARAR no probadas las excepciones de legalidad del acto acusado y prescripción de mesadas**, propuestas por CAJANAL EICE, en liquidación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **DECLARAR la nulidad parcial de las resoluciones Nos. 039360 del 22 de noviembre de 2005, 0448 del 28 de abril de 2006 y PAP034441 del 25 de enero de 2011, expedidas por CANAJAL EICE en liquidación**, en las que se reconoció y liquidó la pensión de jubilación del actor -primera- y se reliquidó el monto de la mesada, respectivamente.

TERCERO: **ORDENAR A CAJANAL EICE, en liquidación, que liquide la pensión de jubilación de señor ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES**, identificado con la cédula de ciudadanía (...), **en el equivalente al setenta y cinco (75%) de la asignación más**

---

<sup>1</sup> «[...] Artículo 2°. Actividades de alto riesgo. En desarrollo del artículo 140 de la Ley 100 de 1993, sólo se consideran actividades de alto riesgo las siguientes:

1. En el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS: Personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente.

2. En la Rama Judicial.

Funcionarios de la jurisdicción penal:

**Magistrados, Jueces Regionales, Jueces Penales del Circuito, Fiscales y empleados de los Cuerpos de Seguridad de la Fiscalía General de la Nación y los siguientes funcionarios del cuerpo técnico de investigaciones de la Fiscalía: Profesionales judiciales especiales, profesionales universitarios judiciales I y II, jefes de sección de criminalística, investigadores judiciales I y II, técnicos judiciales I y II y escoltas I y II.** [...]»

(...)

«[...] Artículo 12. Monto de las cotizaciones. El monto de la cotización para las actividades de alto riesgo de que trata este Decreto es el previsto para el sistema general de pensiones por la Ley 100 de 1993 más 6 puntos adicionales, a cargo exclusivo de la entidad empleadora, en el caso de la rama judicial y el Ministerio Público, y de 8.5 puntos adicionales a cargo exclusivo de las demás entidades empleadoras de que trata este Decreto. [...]» (resaltado de la Sala).

2 Folios 2014 a 2034 del C. Ppal. No. 7 del expediente ordinario en préstamo.



**elevada que hubiere devengado en el último año de servicios,** debidamente acreditados mediante certificación expedida por el director administrativo de la división de asuntos laborales de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial (...) incluyendo como base de liquidación, además del salario básico mensual, todas las sumas que habitual y periódicamente recibía el demandante como retribución de sus servicios, es decir, la prima de servicios, de vacaciones, de navidad, bonificación por servicios prestados, bonificación por compensación y la prima especial de servicios, con los reajustes anuales de que trata la ley; sumas que serán reconocidas a partir del 20 de febrero de 2006, fecha en que hizo dejación del cargo, haciendo el correspondiente descuento de los valores por concepto de los aportes no efectuados para pensión, si no se hicieron.

**CUARTO: Al valor de la mesada no puede serle aplicado tope alguno, por las razones expuestas en la parte motiva.**

QUINTO: ORDENAR a la entidad demandada que las sumas de condena sean indexadas conforme lo ordena el artículo 178 del C.C.A., aplicando para ello la siguiente fórmula (...)

SEXTO: La mesada deberá ser incrementada anualmente conforme lo establezca el gobierno nacional.

**SÉPTIMO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.**

OCTAVO: Sin costas en el proceso.

NOVENO: **La entidad demandada cumplirá esta sentencia** dentro de los términos consagrados en los artículos 176 y 77 del CCA. [...] (Destacado de la Sala).

14. Para arribar a las anteriores decisiones, el referido Tribunal destacó que el régimen especial de transición vigente para los funcionarios del Ministerio Público y de la Rama Judicial se encontraba regulado por el Decreto 546 de 1971, normatividad según la cual aquellos servidores tienen derecho a obtener la pensión por jubilación siempre que cuenten con 55 años si se es hombre o 50 si se es mujer, y si se hubieren cotizado 20 años servicios, de los cuales por lo menos 10 hayan sido prestados en la Rama judicial o en el Ministerio Público.

15. Resaltó que, de conformidad con el artículo 6° del citado decreto, el monto de pensión para quienes cumplieran con dichos requisitos sería equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada en el último año de servicios, sin que sea dable aplicar asignación distinta a la prevista en dicha norma ni efectuar topes para su liquidación.

16. En relación con la no aplicación de los topes pensionales al régimen especial de transición establecido en el Decreto 546 de 1971, el Tribunal explícitamente señaló lo siguiente:

[...] Como quiera que en esta oportunidad la pensión del señor ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES se debe reliquidar únicamente bajo los criterios establecidos en el Decreto 546 de 1971, sin tener en cuenta ningún otro factor contenido en regímenes ajenos cualquiera que sea su nomenclatura legal, esto es, tiene derecho a que la

prestación sea reliquidada conforme a los (sic) dispuesto en el Decreto 717 de 1978, que fija la escala de remuneración de los empleados de la Rama Jurisdiccional y el Ministerio Público.

(...)

**Lo anterior implica, por demás, que la misma no puede ser objeto de topes máximos, pues en la citada normatividad no se fijaron.** [...] (negrillas fuera del original)

17. En consecuencia, y luego de constatar que el señor Adalberto Márquez Fuentes se encontraba cobijado por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el Tribunal determinó que su pensión debía ser liquidada conforme lo establece el Decreto 546 de 1971, es decir, reconociéndole el 75% de la asignación mensual más elevada en el último año de servicios y no, como lo dispuso la entidad demandada, sobre el promedio más elevado de los salarios devengados por este durante el último año de servicios; motivo por el cual el *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones incoadas por este.

18. Es conveniente precisar que el *a quo* denegó las pretensiones encaminadas al reconocimiento de los seis (6) puntos adicionales de que tratan los artículos 2° y 12 del Decreto 1835 de 1994, toda vez que dicho decreto reglamentario «[...] *fija un régimen especial de pensiones para los funcionarios que desarrollan actividades de alto riesgo, conforme lo preceptuado en el artículo 140 de la ley 100 de 1993*<sup>3</sup>. *En otras palabras, se trata de un régimen especial del sistema general de pensiones, aplicable a quienes no se encuentran en régimen de transición* [...]».

## **I.5. La sentencia de segunda instancia**

19. Tanto el señor Adalberto Márquez Fuentes como la UGPP interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de 25 de octubre de 2012, de un lado, por considerar que debían aclararse algunos apartes del considerando del citado fallo y concederse el reconocimiento de los 6 puntos adicionales previstos en el Decreto 1835 de 1994 y, del otro, porque la entidad aquí recurrente estimó que las resoluciones anuladas fueron proferidas con pleno acatamiento de las normas sustanciales y procesales en que debía fundarse.

20. El conocimiento de tal impugnación correspondió, en segunda instancia a Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>4</sup>, autoridad judicial

---

3 «[...] **ARTÍCULO 140. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

**El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.** [...]» (negrillas fuera del texto).

4 Al resolver los recursos de apelación instaurados tanto por la parte actora como por la entidad demandada.

que, mediante sentencia de 5 de junio de 2014<sup>5</sup>, confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia.

21. En sustento de su decisión, resaltó que el señor Adalberto Márquez Fuentes nació el 18 de agosto de 1940, de allí que, al momento de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, esto es, el 1° de abril de 1994, tenía más de 40 años de edad y, por ende, era destinatario del régimen de transición previsto en el inciso segundo del artículo 36 de la citada norma.

22. Asimismo, indicó que, en virtud de dicho régimen de transición, al señor Adalberto Márquez Fuentes le debía ser aplicado en su integridad el Decreto 546 de 1971 en lo que atañe a la edad, tiempo, monto e ingreso base de liquidación, sin que fuese procedente acudir al régimen general para liquidar su pensión de jubilación.

23. Señaló que, de conformidad con los principios de inescindibilidad y favorabilidad en la interpretación y aplicación de las normas laborales, si un régimen pensional no establece topes para la liquidación pensional, no es dable al juez aplicar en dicho aspecto disposiciones del sistema general de pensiones, por cuanto tales normas deben ser aplicadas en su integridad y no de manera fragmentada o en detrimento de derechos laborales consolidados.

24. En consonancia con lo anterior, puso de presente que el decreto en mención no estableció tope alguno para la liquidación de las mesadas pensionales de los servidores de la Rama Judicial y del Ministerio Público cobijados bajo el régimen especial de transición y que, por tal razón, en el caso concreto era improcedente aplicar el tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes (s.m.l.m.v.) previsto en el sistema general de pensiones (Ley 100 de 1993 y Decreto 510 de 2003).

25. Por lo demás, determinó que el cumplimiento del fallo le correspondía a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de la Seguridad Social - UGPP, en su condición de sucesora procesal de la otrora Cajanal, conforme se resolvió en la providencia de 11 de diciembre de 2013<sup>6</sup>.

26. Por último, y en lo que concierne a los seis (6) puntos adicionales previstos en los artículos 2° y 12 del Decreto 1835 de 1994, reconocidos por desempeñar actividades de alto riesgo, consideró que dicho reconocimiento fue establecido para los funcionarios acogidos al régimen general de pensiones -Ley 100 de 1993- y, por ende, no resultaba aplicable al caso del aquí demandado quien estaba cobijado íntegramente por su régimen especial de transición pensional.

## **II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN**

---

5 Folios 2145 a 2166 del C. Ppal. No. 7 del expediente ordinario en préstamo.

6 Folios 2101 a 2102 del cuaderno principal de segunda instancia.

## II.1. El recurso extraordinario – causales invocadas

27. La **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de la Seguridad Social - UGPP**, por conducto de apoderado judicial, y mediante escrito presentado oportunamente<sup>7</sup>, instauró recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 5 de junio de 2014, mediante la cual la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó en su integridad el fallo de primera instancia de 25 de octubre de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar.

28. En criterio del citado apoderado, en el *sublite* se configuran las causales previstas en el artículo 20, literales a) y b), de la Ley 797 de 2003, preceptos según los cuales procede la revisión de providencias judiciales cuando: i) la suma reconocida en la correspondiente sentencia se haya dado con vulneración del debido proceso, y ii) cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley.

29. Como sustento de sus pretensiones, la entidad recurrente indicó que la providencia objeto de revisión transgredió los artículos 36 de la Ley 100 de 1993, 6° del Decreto 546 de 1971, 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 y 48 del Decreto Reglamentario 1158 de 1994.

30. El mismo apoderado judicial, en desarrollo de las causales de revisión alegadas, desarrolló los siguientes cargos:

### **29.1. La causal de revisión contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - vulneración al debido proceso - falta de legitimación en la causa por pasiva-**

29.1.1. La entidad recurrente señaló que la providencia de 5 de junio de 2014 vulnera el debido proceso, habida cuenta que *«[...] existía falta de legitimación por pasiva respecto de la entidad demandada CAJANAL hoy UGPP, en la acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho instaura (sic) por el señor ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES IBARRA (...) por no ser la entidad a satisfacer las pretensiones de la demanda, por (no) ser esta la destinataria de los fondos que recaudan para la Seguridad Social en Salud [...]»*.

### **29.2. La causal de revisión contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley - desconocimiento del ingreso base de liquidación y de los topes pensionales fijados en el sistema general pensional**

29.2.1. La unidad recurrente resaltó que en la sentencia objeto del recurso se ordenó la reliquidación de la pensión del señor Adalberto Márquez Fuentes, reconociendo al accionante el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, a partir del 20 de febrero de 2006, y sin aplicación de topes pensionales fijados tanto por la ley como por la jurisprudencia

---

<sup>7</sup> Folios 2 a 23 del c. ppal. del recurso extraordinario de revisión.

constitucional, lo cual, a su juicio, excede lo debido, y resulta lesivo para el patrimonio público.

29.2.2. En ese sentido, afirmó que la providencia desconoció que los topes pensionales fijados por la jurisprudencia constitucional aplican para todos los regímenes pensionales, incluyendo el del aquí demandado. En apoyo de dicha premisa, sostuvo que, de acuerdo con la teoría contemporánea de derechos adquiridos en materia pensional, el Estado se encuentra legitimado para disminuir las mesadas pensionales en procura del interés general y del desarrollo de los principios de sostenibilidad financiera y de progresividad del sistema pensional.

29.2.3. Destacó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que debe aplicarse la *ratio decidendi* consignada en la sentencia C-258 de 2013, que reafirma los precedentes establecidos en las sentencias C-089 y C-155 de 1997 en lo que respecta a topes pensionales frente a todos los regímenes especiales que no lo contemplaron directamente, al igual que el aplicable, en su época, a los empleados y funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público (Decreto 546 de 1971), tal como lo definió en la sentencia T- 892 de 2013.

29.2.4. Asimismo, indicó que, en atención a lo previsto en el artículo 1° del Decreto 692 de 1994, los servidores de la Rama Judicial del poder público fueron incorporados al Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, quedando sometidos al tope pensional establecido en el artículo 18 de dicha normatividad y en el Acto Legislativo 01 de 2005, de manera que, en ningún caso, se les puede conceder pensiones superiores a 25 s.m.l.m.v.

29.2.5. Igualmente, afirma que, aunque el señor Adalberto Márquez Fuentes es beneficiario del régimen de transición, también es una realidad que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, el ingreso base de liquidación -IBL- «[...] no hace parte de la transición, razón por la cual las pensiones de vejez reconocidas de acuerdo con el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, respetan las disposiciones contempladas en la Ley 33 de 1985, en cuanto a la edad, el tiempo y el monto [...]», razón por la cual estima que en el caso de autos «[...] la pensión debe ser reliquidada con el promedio de lo devengado en el tiempo que hiciere falta para adquirir el derecho o con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio o con el promedio de lo devengado toda la vida laboral siempre y cuando hubiese cotizado más de 1250 semanas [...]».

29.2.6. Con fundamento en lo expuesto, la entidad recurrente estima que la providencia de 5 de junio de 2014, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, debe ser revocada, para, en su lugar, ordenar que la pensión de jubilación concedida al señor Adalberto Márquez Fuentes sea reliquidada: i) en atención al IBL previsto en la Ley 100 de 1993, y ii) con sujeción a los topes pensionales establecidos en el sistema general pensional.

## **II.2. Trámite del recurso extraordinario de revisión**

30. El recurso extraordinario de revisión objeto de análisis fue radicado el 15 de junio de 2017 ante la Secretaría General del Consejo de Estado<sup>8</sup>, la cual, luego de efectuar el reparto correspondiente, asignó el conocimiento del mismo a la Sala Cuarta Especial de Decisión.

31. La Consejera de Estado a cargo de la sustanciación del trámite procesal, doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, admitió el recurso mediante auto de 30 de junio de 2017<sup>9</sup>, y, además, resolvió: i) que se surtieran las notificaciones de ley; ii) reconocer personería a los abogados Germán Manrique Gualdrón -principal- y Rodrigo Ignacio Méndez Parodi -sustituto- como apoderados judiciales de la UGPP, y iii) solicitar, en calidad de préstamo, el expediente con radicación 20001-23-31-001-2011-00453-00.

32. Con posterioridad, y luego de declararse fundados los impedimentos manifestados por las Consejeras de Estado Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Stella Jeannette Carvajal Basto y Sandra Lisette Ibarra Vélez, el magistrado ponente de la presente providencia avocó el conocimiento del asunto<sup>10</sup>.

33. Mediante auto de 25 de febrero de 2019 se resolvió sobre el decreto y práctica de los medios de convicción solicitados por las partes e intervinientes. Culminada la etapa de recaudo de pruebas, el expediente pasó al despacho sustanciador para proveer lo pertinente<sup>11</sup>.

### **II.3. Intervención del Ministerio Público**

34. El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado, a través de concepto número 69 de 31 de julio de 2017<sup>12</sup>, solicitó que se declare infundado el recurso extraordinario de revisión, en tanto que, si bien en la providencia objeto de análisis se reconoció una pensión por encima del tope pensional fijado en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, también lo es que los criterios jurisprudenciales expuestos en dicha decisión no resultan aplicables al caso concreto.

35. El agente del Ministerio Público apoya su posición en la providencia de 12 de septiembre de 2014, proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>13</sup>, en la cual se señaló que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 resultan aplicables únicamente al régimen especial de transición contenido en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, esto es, al de los congresistas de la República y, por extensión legal, a las pensiones de los magistrados de las altas cortes, cobijados bajo el régimen pensional previsto en el artículo 28 del Decreto 104 de 1998.

36. Como conclusión de su línea argumental, manifestó lo siguiente:

---

8 Folio 2 del C. Ppal. del recurso extraordinario de revisión.

9 Folios 25 a 28 del C. Ppal. del recurso extraordinario de revisión.

10 Proveído de 10 de diciembre de 2018, visible de folios 126 a 129 del C. Ppal. del recurso extraordinario de revisión.

11 8 de marzo de 2019.

12 Folios 39 a 51 del C. Ppal. del recurso extraordinario de revisión.

13 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 12 de septiembre de 2014. Expediente: 25000-23-42-000-2013-00632-01. C.P. Gustavo Gómez Aranguren.

[...] i) los regímenes de transición se aplican de manera integral en virtud del principio de indemnidad, entre otros.

ii) El Decreto 546 de 1971, como es obvio, no es reglamentario de la Ley 4ª de 1992 y por ende, a quienes son sus beneficiarios en virtud del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, no les son aplicables los topes establecidos en la sentencia C-258 de 2013, sentencia en la que la Corte estudió la constitucionalidad de apartes del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

iii) Para quienes son beneficiarios del Decreto 546 de 1971, pero causaron su derecho a pensión después del 31 de julio de 2010 - fecha establecida en el acto 01 de 2005-, el valor de su mesada no podrá ser superior a 25 s.m.l.m.v.

iv) Si la pensión se regula por el Decreto 546 de 1971, por la aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, los valores prestacionales que deban reconocerse, luego de la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2005 -25 de julio de 2005-, deben compensar lo relacionado con su financiación.

Los anteriores parámetros permiten a esta Delegatura concluir que el recurso de revisión interpuesto por la UGPP no está llamado a prosperar puesto que la sentencia cuestionada no incurrió en la causal b del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Es claro que el señor Márquez Fuentes es beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, su pensión está regulada de manera integral, por el Decreto 546 de 1971.

Por ello, y como se advirtió en la jurisprudencia del Consejo de Estado, no le es aplicable la sentencia C-258 de 2013 de modo que el monto de su pensión no se ve afectado por los criterios allí definidos. Su situación tampoco se enmarca en el parágrafo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005, por cuanto adquirió su estatus pensional el 3 de noviembre del año 2002, es decir, antes de que dicha norma rigiera en nuestro ordenamiento jurídico. [...]

#### **II.4. Intervención del doctor Adalberto Márquez Fuentes<sup>14</sup>**

37. El señor Adalberto Márquez Fuentes, actuando en nombre propio y en su calidad de profesional del derecho<sup>15</sup>, se opuso a la prosperidad del recurso extraordinario de revisión, en los siguientes términos:

##### **37.1. En relación con la causal de revisión contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - violación del debido proceso - falta de legitimación en la causa por pasiva**

37.1.1. Sostuvo que, contrario a lo afirmado por la entidad recurrente, Cajanal sí era la entidad a la cual le correspondía el reconocimiento y pago de sus mesadas pensionales.

---

<sup>14</sup> Folios 55 a 78 del C. Ppal. del recurso extraordinario de revisión.

<sup>15</sup> Condición que se encuentra acreditada con la tarjeta profesional de abogado 11.109 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura.

37.1.2. Como sustento de su afirmación, puso de presente que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1151 de 2007 y en los Decretos 2196 de 2009, 4269 de 2001, 4107 de 2001 y 877 de 2013, Cajanal -hoy UGPP- era la entidad encargada de efectuar el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales de los trabajadores y servidores del sector público, como era su caso, puesto que prestó sus servicios a la Rama Judicial del poder público durante más de 20 años.

37.1.3. Asimismo, manifestó que a Cajanal -como entidad que expidió las resoluciones demandadas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho-, le asistía pleno interés en defender la legalidad de tales actos administrativos y, en consecuencia, se encontraba legitimada en la causa por pasiva dentro de dicho proceso judicial.

37.1.4. Afirmó que, tan es así, que la UGPP como sucesora procesal de la otrora Cajanal acude a la acción especial de revisión para cuestionar el fallo proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en tanto declaró la nulidad parcial de los actos administrativos proferidos por Cajanal.

37.1.5. En ese orden de ideas, señaló que este cargo del recurso no está llamado a prosperar, teniendo en cuenta que la entidad recurrente se limitó a manifestar que existía una vulneración del debido proceso, pero no desarrolló con suficiencia dicho concepto de violación.

**37.2. En relación con la causal de revisión contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley - desconocimiento del ingreso base de liquidación y de los topes pensionales fijados en el sistema general pensional**

37.2.1. Señaló que por ser beneficiario del régimen especial de transición de que trata el inciso segundo del artículo 36 de Ley 100 de 1993 y, por ende, estar sujeto al régimen pensional contenido en el Decreto 546 de 1971 -aplicable para los servidores del Ministerio Público y de la Rama Judicial-, el pago de su pensión no está condicionado al tope pensional de que trata el artículo 18 de la citada Ley 100.

37.2.2. Sostuvo que el artículo 8° del Decreto 546 de 1971 expresamente indica que los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público que deban separarse de su cargo por cumplimiento de la edad de retiro forzoso, tendrán derecho, al producirse su retiro, a una pensión vitalicia de jubilación que se les liquidará o reliquidará con el 75% de la mayor asignación salarial más alta devengada en el último año de servicio, sin límite de cuantía; razón por la cual, en atención a los principios de indemnidad, favorabilidad y confianza legítima, al juez de la causa no le estaba dado efectuar una interpretación de dicha norma y mucho menos aplicar fraccionadamente el régimen especial de transición del cual era beneficiario.

37.2.3. Igualmente, adujo que tampoco le es aplicable la restricción contemplada en el Acto Legislativo 01 de 2005, según la cual: «*A partir de 1° de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos*



*mensuales legales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública», toda vez que es beneficiario del régimen de transición contemplado en el parágrafo 4° del mismo precepto, motivo por el cual efectuó la siguiente reflexión: «El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014».*

37.2.4. Aunado a ello, manifestó que: *«[...] el régimen pensional especial (antes hoy, de transición, se aplican (sic) de modo integral, inescindible, en conexidad con el principio de indemnidad, porque de la aplicabilidad de sus normas, no se puede hacer una colcha de retazos, aplicándoles unas partes de éstas y de otras normas jurídicas extrañas a ellas, pues como bien lo ha sentado la jurisprudencia vigente del Consejo de Estado, la aplicación del régimen especial del Decreto 546 de 1971 debe ser integral. [...]».*

37.2.5. También señaló que: *«[...] quienes gozan de las mieles beneficiosas del Decreto 546, en sus artículos 6 y 8, porque obtuvieron su derecho a la pensión, como en el caso mío, antes del 31 de julio de 2010, fecha comprendida en el Acto Legislativo 1 de 2005, el valor de la pensión puede sobre pasar el monto de los 25 S.M.L.M.V., y a fortiori, su caso, además, se adecua o engasta en la descriptiva del Art. 8, antes mencionado, como ocurre con inobjetable veracidad, en el caso que gobierna la exigencia de nuestro derecho pensional [...]».*

37.2.6. Aseveró que el precedente jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 no resulta aplicable en su caso, puesto que *«[...] resulta absurdo y, por demás, peligroso para el Estado Social de Derecho y la seguridad jurídica del país que, a la sentencia C-258 de mayo de 2013 de la Corte Constitucional, se le quiera interpretar extendiendo sus efectos a once, o más años hacia atrás, haciéndose soslayo del principio de cosa juzgada, con desconocimiento de situaciones pasadas consolidadas y/o algunas, como en el caso mío, que ya han sufrido el rigor del principio de la COSA JUZGADA y cuando, además, hace más de doce años que mis derechos pensionales se hallaban legal y constitucionalmente adquiridos [...]».*

37.2.7. Expuso que no resulta justo que se pretenda hacerle extensivos los efectos del Decreto Reglamentario 1158 de 1994, dado que, en su caso concreto, únicamente es procedente aplicar el Decreto 546 de 1971, pues ir en contravía de ello sería como transgredir los principios de favorabilidad e *«in dubio pro-operario»*, previstos en los artículos 53 de la Carta Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo.

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **III.1. Competencia y oportunidad**

38. El artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, dispone que el recurso extraordinario de revisión procede en contra de las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos.

39. En tratándose del recurso extraordinario de revisión instaurado en contra de las sentencias proferidas por las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, el artículo 249 del CPACA prevé que la competencia radica en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin exclusión de la Sección que profirió la decisión.

40. En ese sentido, es oportuno mencionar que, de conformidad con el artículo 107 *ibidem*, las Salas Especiales de Decisión del Consejo de Estado decidirán los procesos sujetos al conocimiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación en los asuntos que esta última les encomiende, salvo en los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad.

41. Al respecto, se tiene que el artículo 29 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 –Reglamento Interno del Consejo de Estado–, al asignar los asuntos de conocimiento de las Salas Especiales de Decisión de esta Corporación, dispuso lo siguiente:

**[...] ARTÍCULO 29.- Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:**

**1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado.**

2. Los recursos extraordinarios de súplica asignados a las Salas Especiales Transitorias de Decisión creadas por el artículo 3º de la Ley 954 de 2005, mientras estuvo vigente.

3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. [...] (resalta la Sala)

42. Asimismo, el artículo 251 del CPACA prevé que este recurso extraordinario debe interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia, mediante demanda que debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 252 *ejusdem*, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios y de las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y que pretenda hacer valer.

43. También precisa la norma que, en tratándose de los asuntos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá interponerse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial.

44. En el presente caso, la Unidad Administrativa de la Gestión Pensional y Parafiscales, con fecha 15 de junio de 2017, interpuso el recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de 5 de junio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 20001-23-31-000-2011-00453-01, con fundamento en las causales consagradas en el artículo 20, literales a) y b), de la Ley 797 de 2003.

45. En consecuencia, para esta la Sala es claro que tiene la competencia para decidir el recurso extraordinario de revisión de la referencia, en la medida en que el mismo fue instaurado oportunamente y fue promovido en contra de una sentencia ejecutoriada proferida la Subsección «A» de la Sección Segunda del Consejo de Estado, motivo por el cual se cumplen los presupuestos procesales para el estudio de fondo del mismo.

### **III.2. Aspectos generales del recurso extraordinario de revisión**

46. El recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, ha sido instituido por el legislador para enmendar los errores o ilícitos cometidos en la expedición de tales providencias.

47. El citado recurso procede por las causales taxativas que en cada caso haya definido el legislador, y tiene como propósito garantizar la justicia real y material como valor fundante del Estado de Derecho, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-871 de 2003, en la cual señaló lo siguiente:

[...] Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto. Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio “res iudicata pro veritate habetur” para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido [...] (negritas fuera de texto).

48. Así las cosas, y en la medida en que a través de este recurso se puede ver alterada la certeza brindada por la cosa juzgada, el mismo procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, imposibilitando alegar o acudir a otras<sup>16</sup>; taxatividad que resulta razonable, pues se trata de un mecanismo que modifica providencias amparadas por el principio de cosa juzgada y, por ello, las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido<sup>17</sup>.

---

16 Corte Constitucional. Sentencia C – 0004 de 20 de enero de 2003. Magistrado Ponente: doctor Eduardo Montealegre Lynett.

17 *Ibidem*.

### III.2.1. De las causales especiales de revisión previstas en la Ley 797 de 2003

49. Comoquiera que en el presente proceso se invocan las causales de revisión previstas en la Ley 797 de 2003, es menester indicar que dicha ley previó dos causales calificadas de revisión para controvertir providencias judiciales que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública. El siguiente, es el texto de la norma:

[...] **Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.** Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

**a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y**

**b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables<sup>18</sup> [...] (resaltado por la Sala) (los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-835 de 2003).**

50. La Corte Constitucional, en la sentencia C-835 de 2003<sup>19</sup>, señaló que la transcrita norma estableció una acción de revisión *sui generis*, cuyo ejercicio tiene las siguientes características: (i) está restringido a una parte activa calificada, es decir, son determinadas entidades las llamadas a instaurarla; ii) procede únicamente por dos causales específicas que tienen por finalidad la protección y recuperación del patrimonio público, y iii) su objeto es delimitado y el análisis se dirige a establecer la legalidad de las sumas periódicas que han sido reconocidas.

51. Esta Sala recuerda que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 56 de 2002 – Senado, que dio origen a la promulgación de la Ley 797 de 2003, específicamente en lo referente a la enunciación de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, se destacó que el objeto de la regulación no es otro que afrontar los graves casos de corrupción en materia de reconocimiento

<sup>18</sup> La expresión subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-835 de 23 de septiembre de 2003, como se explicará *infra*.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 835 de 23 de enero de 2003. M.P.: Jaime Araújo Rentería.

pensional y evitar la continuidad del pago de pensiones que hayan sido reconocidas por montos superiores a aquellos determinados por la ley<sup>20</sup>.

52. En los términos que se señalan a continuación se motivó el proyecto de articulado:

**[...] Artículos 20 y 21. Revisión y revocatoria de pensiones. Estos artículos contemplan la posibilidad de revisar las decisiones judiciales, las conciliaciones o las transacciones que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley.** Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas. De esta manera, se permite afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación<sup>21</sup>. [...] (destacado de la Sala)

53. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación ha precisado que el legislador dotó, tanto a las entidades públicas pagadoras de pensiones como a los entes de control, de herramientas judiciales que les habilitan la posibilidad de solicitar la corrección de los reconocimientos pensionales que se encuadren en dichas causales.

54. Tales herramientas se establecieron con el propósito de fortalecer el principio de moralidad que debe preceder la actividad de reconocimiento pensional y buscan enfrentar la corrupción así como la sostenibilidad fiscal del sistema, debido a que el pago de las pensiones se sustenta en los recursos del erario, lo que impone un examen más exigente y riguroso frente a los montos que se autorizan<sup>22</sup>.

55. Visto lo anterior, la Sala procederá a efectuar el análisis de fondo tanto de los argumentos expuestos en la demanda como en la contestación de la misma, para, luego, determinar si en el presente caso se configura alguna de las causales extraordinarias de revisión invocadas por el recurrente.

### **III.3. Problema jurídico**

56. Corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si en el presente caso se configura la causal de revisión prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, si las sumas prestacionales reconocidas en la sentencia objeto de análisis se obtuvieron con vulneración del debido proceso, dado que, a juicio del recurrente, Cajanal carecía de legitimación en la causa por pasiva para comparecer al proceso ordinario en el que se profirió la sentencia cuestionada en sede de revisión.

57. En segundo lugar, la Sala deberá determinar si en el presente caso se configura la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es decir, si la cuantía del derecho reconocido en la sentencia objeto de

---

20 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 21 de junio de 2018. Radicación: 11001 03 25 000 2014 00830 00. M.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas.

21 Gaceta del Congreso 350 del 23 de agosto de 2003, páginas 12 a 17.

22 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017. Radicación: 2016 – 2022. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez.

revisión excede lo debido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en tanto que, a juicio del recurrente, se desconocieron las reglas previstas en la jurisprudencia para el cálculo del ingreso base de liquidación de la mesada pensional y, además, se omitió la aplicación de los topes pensionales fijados en el Acto Legislativo 01 de 2005.

### III.4.- Análisis del caso concreto

#### III.4.1. La causal de revisión contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - violación del debido proceso - falta de legitimación en la causa por pasiva

58. El apoderado de la parte recurrente señaló que en el presente caso se configura la causal especial de revisión contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003, comoquiera que la orden judicial cuestionada se obtuvo con vulneración al debido proceso, por cuanto *«[...] existía falta de legitimación por pasiva respecto de la entidad demandada CAJANAL hoy UGPP, en la acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho instaura (sic) por el señor ADALBERTO MÁRQUEZ FUENTES IBARRA (...) por no ser la entidad a satisfacer (sic) las pretensiones de la demanda por ser esta la destinataria de los fondos que recaudan para la Seguridad Social en Salud [...]»*.

59. En tal sentido, es oportuno precisar que, conforme con la jurisprudencia de esta corporación<sup>23</sup>, la causal de revisión contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 es procedente cuando la sentencia atacada reconoce, reajusta o reliquida -con violación al debido proceso- una pensión con cargo al tesoro público o los fondos de naturaleza pública.

60. Ahora bien, es importante precisar que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>24</sup>, el derecho fundamental al debido proceso está compuesto por la garantía de los siguientes presupuestos:

[...] (i) **El derecho a la jurisdicción**, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) **el derecho al juez natural**, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) **El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a**

---

23 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Veintidós Especial de Decisión. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Radicación: 11001 03 15 000 2018 01884 00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

24 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-341 de 4 de junio de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

**los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;** (iv) **el derecho a un proceso público**, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) **el derecho a la independencia del juez**, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) **el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario**, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas. [...] (negritas fuera del texto).

61. Descendiendo al caso objeto de estudio, la Sala no observa que los argumentos de la entidad demandante se encuentran dirigidos a evidenciar la vulneración directa de alguna de las garantías del debido proceso antes señaladas, sino a controvertir la legitimación en la causa la entidad que fungió como demandada dentro del proceso ordinario que dio origen a la sentencia objeto de análisis.

62. En efecto, la Sala advierte que el recurrente no está argumentando que el proceso ordinario no siguió las formas del procedimiento y, mucho menos, que se le desconocieron sus garantías de audiencia y defensa, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que se produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de *non bis in idem*, como tampoco que el caso haya sido resuelto por el juez incompetente.

63. En relación con la falta de legitimación alegada en esta oportunidad, es menester resaltar que, durante el curso del proceso ordinario, la parte recurrente no alegó dicha inconformidad, no obstante de haber contado con la posibilidad de utilizar los mecanismos procesales que la legislación procesal instituye cuando se trata de corregir irregularidades asociadas a la planteada por la UGPP -carencia de legitimación en la causa- entre los que se destacan: la proposición de excepciones previas; el incidente de nulidad o el recurso de reposición en contra del auto que admitió la demanda y ordenó la vinculación de la referida entidad al proceso.

64. Así las cosas, la Sala recuerda que el recurso extraordinario de revisión no puede ser instituido como una tercera instancia para subsanar las eventuales falencias de las partes en el ejercicio de sus derechos, sino para enmendar aquellos vicios que afectan sustancialmente el orden legal, de allí que, si los argumentos expuestos en sede de revisión nunca fueron objeto de debate dentro del proceso ordinario, estos se tornan improcedentes para efectos de infirmar los efectos de una sentencia que está amparada por el principio de cosa juzgada.

65. Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, la Sala encuentra que la UGPP sí se encontraba legitimada para acudir al proceso ordinario, en la medida de que era la sucesora procesal de Cajanal con ocasión de su liquidación, y conforme lo dispone hoy el artículo 68 del CGP -antes artículo 60 del Código de Procedimiento Civil<sup>25</sup>-, estaba legitimada en la causa como extremo demandado.

66. En armonía con lo anterior, es dable destacar que los artículos 17 y 18 de la Ley 6ª de 1945<sup>26</sup>, encomendaron a Cajanal el pago y reconocimiento de las mesadas pensionales de los funcionarios del sector público, como es el caso del señor Adalberto Márquez Fuentes, obligación que fue trasladada a la UGPP, en virtud de lo establecido en el artículo 3º del Decreto 2196 de 2009, «*Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones*»<sup>27</sup>.

### **III.4.2. La causal de revisión contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - La cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley - desconocimiento del ingreso base de liquidación y de los topes pensionales fijados en el sistema general pensional -**

---

25 «[...] **Artículo 60. Sucesión procesal.** Fallecido un litigante o declarado ausente o en interdicción el proceso continuará con el cónyuge, el albacea con tenencia de bienes, los herederos, o el correspondiente curador.

*Si en el curso del proceso sobreviene la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurren.*

*El adquirente a cualquier título de la cosa o del derecho litigioso, podrá intervenir como litisconsorte del anterior titular. También podrá sustituirlo en el proceso, siempre que la parte contraria lo acepte expresamente.*

*El auto que admite o rechace a un sucesor procesal es apelable.*

*Las controversias que se suscitan con ocasión del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 1971 del Código Civil, se decidirán como incidente. [...]»*

26 «*Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo*». El contenido de los artículos en comento es el siguiente:

«[...] **ARTÍCULO 17.- Los empleados y obreros nacionales** de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:  
(...)

*b). **Pensión vitalicia de jubilación**, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$30) ni exceder de doscientos pesos (\$200) en cada mes. La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se ira deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del 20% de cada pensión.*

**ARTÍCULO 18.- El Gobierno procederá a organizar la **Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior.** La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 1 de julio de 1945. [...]».**

27 «**Artículo 3º. Prohibición para iniciar nuevas actividades.** Como efecto de la liquidación aquí ordenada, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, por lo tanto, conservará su capacidad jurídica únicamente para realizar los actos, operaciones y contratos necesarios en orden a efectuar su pronta liquidación.

*En todo caso, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, en Liquidación adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4º del presente Decreto, de acuerdo con las normas que rigen la materia. Igualmente Cajanal, EICE, en liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, **hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, creada por la Ley 1151 de 2007.***

*Para tales efectos atenderá las solicitudes y peticiones que se le presenten y celebrará los contratos de administración u operación que sean necesarios. ».*



67. Para efectos de resolver este último cargo, la Sala desarrollará los siguientes ejes temáticos: (i) el régimen pensional que ampara al señor Adalberto Márquez Fuentes; (ii) el ingreso base de liquidación en los regímenes de transición, (iii) los topes pensionales, para posteriormente proceder iv) a la resolución de la causal de revisión alegada.

#### III.4.2.1. Régimen pensional aplicable al señor Adalberto Márquez Fuentes

68. En cuanto al régimen pensional aplicable al demandado, la Sala recuerda que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 consagró como excepciones al Sistema General de Seguridad Social las siguientes:

[...] Artículo 279. Excepciones. **El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990**, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

**Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989**, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

**Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.**

Igualmente, el presente régimen de Seguridad Social, **no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos**, ni a los pensionados de esta [...]. (destacado de la Sala).

69. Sobre el alcance del régimen de transición, la Corte Constitucional, en sentencia C-789 de 2002<sup>28</sup>, indicó que se trata de un instrumento de protección de los derechos pensionales de quienes al momento de darse el tránsito legislativo no contaban con los requisitos para pensionarse conforme al régimen aplicable anterior, pero que por hallarse próximos a reunirlos tenían una expectativa legítima de adquirirlos.

70. En el caso que ocupa a la Sala, está probado lo siguiente en relación con el demandado, señor Adalberto Márquez Fuentes:

- Nació el 18 de agosto de 1940, tal como consta en el registro civil de nacimiento obrante en el folio 88 del cuaderno principal del expediente ordinario en préstamo.

---

28 Corte Constitucional, Sentencia C-789 de 2002 M. P. Rodrigo Escobar Gil.

- Prestó sus servicios en la Rama Judicial de manera continua e ininterrumpida desde el 15 de noviembre de 1982 y hasta el 19 de febrero de 2006, es decir, por un lapso de 23 años, 3 meses y 4 días, siendo su último cargo el de Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar (fol. 87 del cuaderno principal del expediente ordinario).
- Reportó aportes al sistema de seguridad social desde el 11 de abril de 1982 y hasta el 19 de febrero de 2006 (fols. 15 y 16 del cuaderno principal del expediente ordinario).
- Adquirió su estatus jurídico pensional el 3 de noviembre de 2002, conforme lo reconoció la entidad demandada en los actos acusados (fol. 29 del cuaderno principal del expediente ordinario).
- La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sesión ordinaria de 26 de enero de 2006, decidió aceptar la renuncia presentada por el señor Adalberto Márquez Fuentes a partir del 18 de febrero de 2006, en razón a que en esa fecha se hizo efectivo su retiro por razones de edad (fol. 87 del cuaderno principal del expediente ordinario).

71. De acuerdo con las pruebas relacionadas, a la fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, el señor Adalberto Márquez Fuentes tenía más de 40 años y más de 12 años de servicios en la Rama Judicial, razón por la cual resultaba beneficiario del régimen de transición de que trata el artículo 36, aspecto que es admitido por la UGPP, de manera que no es asunto que sea objeto de controversia.

72. Ahora bien, el Decreto 546 de 1971, «*por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares*», en sus artículos 6º y 8º, dispone lo siguiente:

[...] **Artículo 6º. Los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto, tendrán derecho**, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres, y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público o a ambas actividades, **a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.**

(...)

**Artículo 8º. Los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público que deban separarse de su cargo por cumplimiento de la edad de retiro forzoso, tendrán derecho al producirse su retiro, a una pensión vitalicia de jubilación que se les liquidará o reliquidará con el 75% de la mayor asignación devengada en el último año de servicio y sin límite de cuantía, siempre que el beneficiario hubiere servido durante 20 años,**

continuos o discontinuos, en el servicio oficial, de los cuales los últimos 3 por lo menos, lo hayan sido en la rama jurisdiccional o en el Ministerio Público. [...] (Destacado de la Sala).

73. La vigencia del referido régimen especial ha sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional, corporación que, en sentencia T-631 de 2002<sup>29</sup>, precisó que el Decreto 546 de 1971 aún tiene vigencia respecto de aquellos funcionarios que, al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993, reunían los requisitos para ser beneficiarios del régimen de transición en ella consagrado. Además, advirtió que el desconocimiento de la prerrogativa que ellos tienen de pensionarse con la edad, tiempo, monto e ingreso base de liquidación allí fijados, constituye una vía de hecho por defecto sustantivo y, en esa medida, comporta la afectación del derecho al debido proceso del trabajador<sup>30</sup>.

74. La Sección Segunda de esta corporación, como sección especializada en estos asuntos, al analizar casos en los cuales los derechos pensionales se han consolidado después de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, también ha sostenido que el régimen pensional que de manera especial regula a los funcionarios judiciales y del Ministerio Público es el contenido en el Decreto 546 de 1971, lo cual implica que admite la vigencia de dicho régimen. Así, en sentencia de 12 de septiembre de 2014, expuso lo siguiente:

[...] Del examen sistemático de las disposiciones reseñadas en acápite precedente infiere la Sala, como ya lo hizo en anterior oportunidad, que **el régimen pensional que de manera especial regula a los funcionarios judiciales, incluidos los Magistrados de las Altas Cortes, es el contenido en el Decreto 546 de 1971**, que exige para la obtención del derecho a la pensión de jubilación, en el equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio, el cumplimiento de 55 años de edad en el caso de los hombres y de 50 años de edad en el de las mujeres, al igual que 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia del Decreto <sup>31</sup> [...] (negrillas fuera del texto).

75. Recientemente, esto es, en providencia de 11 de junio de 2020, la misma Sección Segunda, profirió la sentencia de unificación CE-SUJ-S2-021-20, en la cual señaló lo siguiente:

[...] 3.7. Conclusiones para sentar las reglas de unificación

76. El sistema de seguridad social integral en su componente pensional consagra un régimen de transición, con el fin de mantener el equilibrio entre las modificaciones a las que se vea sometido y el amparo de los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de quienes para la fecha en la cual inició la vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es, el 1.º de abril de 1994 en el ámbito nacional o el 30 de junio de 1995 en el orden territorial, tenían cumplidos 35 o más años de edad en el caso de las mujeres, 40 o más años de edad en el de

29 Sentencias, T-631 de 2002, T-158 de 2006, T-251 de 2007 y T-019 de 2009, entre otras.

30 Corte Constitucional. Sentencia T-019 de 2009. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

31 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 12 de septiembre de 2014. Radicación 25000-23-42-000-2013-00632-01. MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

los hombres, o 15 o más años de servicios cotizados. Es la edad o el tiempo de servicios, no ambos.

**77. Por tanto, si la mujer tenía cumplidos 35 años de edad, el hombre 40 años de edad, o la mujer y el hombre habían laborado durante 15 años, para el 1º de abril de 1994 o para el 30 de junio de 1995, cuando entró a regir la Ley 100 de 1993 a nivel nacional o territorial respectivamente, adquieren el derecho a obtener el reconocimiento de la pensión al amparo del régimen anterior bajo el cual trabajaron o cotizaron, que para el caso de los que fueron funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público corresponde al consagrado en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971<sup>32</sup> [...]. (destaca la Sala).**

78. Conforme con las premisas expuestas anteriormente, y tal como lo manifestaron los jueces de primera y segunda instancia en el proceso ordinario, es claro que el doctor Adalberto Márquez Fuentes es beneficiario del régimen de transición previsto en el inciso 2º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por ende, el régimen pensional que le resulta aplicable es el previsto en el Decreto 546 de 1971, dado que cumplió con la edad mínima establecida en el citado régimen de transición, laboró por más de 20 años al servicio de la Rama Judicial, y su retiro se dio por cumplimiento de la edad de retiro forzoso, en los términos del artículo 128 del Decreto 1660 de 1978<sup>33</sup>.

#### **VII.4.2.2. Ingreso base de liquidación en los regímenes pensionales de transición**

79. Sea lo primero resaltar que el ingreso base de liquidación -IBL-, es concebido como el ingreso sobre el cual se liquida la prestación económica a que tiene derecho el trabajador, ya sea la pensión, las incapacidades laborales o las licencias de maternidad o paternidad, según fuere el caso.

80. Cabe poner de relieve que sobre el particular es importante poner de relieve que no ha existido una línea pacífica en relación con cuál debe ser el IBL que debe aplicarse a los beneficiarios de los regímenes exceptuados de la Ley 100 de 1993, entre ellos, el régimen de transición contenido en el Decreto 546 de 1971.

81. Sobre el particular, se pone de presente que, en sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010<sup>34</sup>, la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló que las pensiones de jubilación reguladas por el régimen general de los servidores públicos previsto en la Ley 33 de 1985 deben ser liquidadas con base en todos los factores salariales efectivamente devengados en el año anterior a la adquisición del estatus de pensionado, dado que el artículo 3º *ibidem* no enunció de manera taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, lo

---

32 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 11 de junio de 2020. Radicado: 15001-23-33-000-2016-00630-01 (4083-2017) CE-SUJ-S2-021- 20. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Actor: Cándida Rosa Araque de Navas.

33 «Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 15 y 20 de 1972, los Decretos 250 y 762 de 1970, 546 de 1971 y 717 de 1978, y otras disposiciones sobre administración del personal de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de las Direcciones de Instrucción Criminal». El referido artículo es del siguiente tenor: «[...] ARTICULO 128. **La edad de retiro forzoso e de sesenta y cinco (65) años [...]**».

34 Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-2009), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

que no impide la inclusión de otros conceptos devengados respecto de los que no se hubiera cotizado, pero que constituyen salario por haber sido percibidos por el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación de sus servicios.

82. En dicha oportunidad esta corporación judicial fue enfática en señalar que el ingreso base de liquidación sí era un aspecto sometido al régimen de transición y que, por ende, «[...] 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 [...]**».

83. De otro lado, es del caso destacar que la Corte Constitucional, en un primer momento<sup>35</sup>, señaló que, para las personas cobijadas por regímenes especiales de transición, el ingreso base de liquidación forma parte del monto de la pensión y, por tanto, dicho aspecto debe determinarse con fundamento con la legislación anterior.

84. En efecto, la Corte Constitucional en sentencia T- 631 de 2002, indicó lo siguiente:

[...] El monto de la pensión se calcula sobre una base y de allí se saca un porcentaje. No se puede entender el uno sin el otro.

Esa base, en la teoría de la seguridad social, se denomina indistintamente como base reguladora, haber regulador, salario jubilatorio o haber jubilatorio.

La ley puede fijar el promedio para la base regulatoria de maneras diferentes. Lo fundamental es que cuando el promedio corresponda a un promedio reducido se suele tomar lo ingresado, y, si la base regulatoria es amplia, se actualiza según como evolucionen los precios o los salarios.

**La ley 100 de 1993 estableció la base regulatoria para el régimen ordinario de las pensiones, bajo la denominación de Ingreso Base de Liquidación.** Señaló que se liquidará teniendo en cuenta “*el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante diez años anteriores al reconocimiento de la pensión.*”(artículo 21).

**Pero, tratándose de regímenes especiales, se tendrá en cuenta la base reguladora y el porcentaje que señalen específicamente tales regímenes.**

**Es imposible desvertebrar el efecto de la causa y por consiguiente no se puede afirmar, como en el caso que motiva la presente tutela, que el porcentaje es el del régimen especial del decreto 546/71 y la base reguladora es la señalada en la ley 100 de 1993. Por lo tanto, el ingreso base de liquidación (ILB) fijado en el inciso 3° del artículo 36 de la ley 100 de 1993 solo tiene aplicación específicamente para lo allí indicado y en el evento de**

---

35 En sentencias de revisión de tutela T- 631 de 2002, T-386 de 2005, T-158 de 2006, y T-251 de 2007, entre otras.

**que en el régimen especial se hubiere omitido el señalamiento de la base reguladora.**

Si un funcionario o exfuncionario judicial o del Ministerio Público reúne los requisitos para gozar del régimen especial se aplicará en su integridad el artículo 6° del decreto 546/71, luego no se puede tasar el monto de acuerdo con la ley 100 de 1993. Hacer lo contrario es afectar la inescindibilidad de la norma jurídica. Además, el inciso segundo del artículo 36 de la ley 100 de 1993, que establece el régimen de transición expresamente cobija “*el monto de la pensión de vejez*” y el monto significa una operación aritmética de un porcentaje sobre una base reguladora expresamente fijada en el artículo 6° del decreto 546/71 [...]» (negritas fuera del texto).

85. La anterior postura tenía asidero en el principio de la inescindibilidad de la ley, según el cual, las normas deben «[...] aplicarse de manera **íntegra en su relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece**, sin que sea admisible escisiones o fragmentaciones tomando lo más favorable de las disposiciones en conflicto, o utilizando disposiciones jurídicas contenidas en un régimen normativo distinto al elegido<sup>36</sup> [...]».

86. Sin embargo, la Corte Constitucional modificó la anterior postura cuando con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992<sup>37</sup>, profirió la sentencia C-258 de 2013, en la cual decidió declarar la inexecutable de las expresiones «*durante el último año y por todo concepto*», y «*se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal*», contenidas en el inciso 1º de la norma; así como la expresión «*por todo concepto*», contenida en su párrafo, por considerar que desconocían los principios de equidad y sostenibilidad fiscal<sup>38</sup>, al establecer frente a los congresistas una medida de discriminación positiva injustificada, en tanto les permitía acceder a pensiones con «*condiciones favorables y desproporcionadas*».

87. La alta Corporación determinó que, si bien es posible acceder a una pensión conforme con un régimen especial de transición, ello resulta constitucional siempre y cuando las diferencias que surjan con ocasión de la aplicación de este no sean manifiestamente desproporcionales en relación con los aportes cotizados al sistema de seguridad social.

88. En otras palabras, la Corte consideró que la aplicación de los regímenes de transición se encuentra justificada siempre que no implique la destinación excesiva de recursos públicos para el financiamiento de pensiones que se encuentran muy por encima del promedio general de la población colombiana y que únicamente benefician a unos cuantos particulares.

---

36 T-569 de 2015.

37 “Artículo 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal. Parágrafo. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva”.

38 Principios que justificaron la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

89. A partir de dicho hito jurisprudencial, comenzó a trazarse una línea jurídica uniforme y consistente en señalar que el modo de calcular la base de liquidación de las personas cobijadas por regímenes de transición no puede ser el contemplado en la legislación anterior, dado que dicho régimen solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización, excluyendo el promedio de liquidación, por lo que el IBL no es otro que el contemplado en el régimen general para todos los efectos.

90. Tal postura fue ratificada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015, en la cual extendió de forma expresa las consideraciones de la sentencia C-258 de 2013 a todos los demás regímenes, argumentando que, aunque la interpretación de las reglas del IBL plasmadas en dicha providencia se enmarcan en el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, ello no excluye la interpretación en abstracto que se realizó sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto que haga parte del régimen de transición y, por tanto, son las reglas contenidas en este las que deben observarse para determinar el monto pensional, con independencia del régimen especial al que se pertenezca.

91. En la sentencia SU-395 de 2017, expedida en sede de revisión de decisiones de tutela, la Corte Constitucional reiteró que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra un régimen de transición que consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes anteriores a los que se encontraba afiliado el beneficiario, pero solo en lo atinente a los requisitos edad, tiempo y monto, excluyendo el ingreso base de liquidación.

92. Asimismo, en la sentencia SU-210 de 2017, también proferida en sede de revisión de acciones de tutela, la Corte Constitucional destacó que en su jurisprudencia ha determinado que el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 está circunscrito a los aspectos de edad, tiempo y monto, por lo que el ingreso base de liquidación debe regirse por las normas contenidas en la ley correspondiente al sistema general de pensiones.

93. Ahora bien, la Sala recuerda que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en un principio, mantuvo una línea diferente a la trazada por la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013, es así que, mediante sentencia de 11 de julio de 2013<sup>39</sup>, dicha sección de la corporación señaló que la especialidad del régimen de la Rama Judicial y del Ministerio Público resultaba desvirtuada cuando se entiende que para establecer la base de liquidación se debe acudir a las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y de los Decretos Reglamentarios 691 y 1158 de 1994.

94. De igual manera, se destaca que, a través de sentencia de 12 de mayo de 2014<sup>40</sup>, la misma Sección Segunda indicó que el monto de la pensión, para los beneficiarios del régimen pensional previsto en el Decreto 546 de 1971,

---

39 Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 11 de julio de 2013. Radicación 0102-2012. M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Cajanal.

40 Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 12 de mayo de 2014. Radicación 1770-2012. M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Alfonso Eslava Ruíz.

correspondía al 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, porcentaje que no se puede aplicar sobre una base de liquidación distinta a la anotada en el mencionado decreto, toda vez que la base y el porcentaje son inseparables.

95. Sin embargo, también es un hecho cierto que el referido criterio comenzó a variar cuando, en sentencia de unificación de 25 de febrero de 2016, la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>41</sup> sostuvo que, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y en armonía con el Acto Legislativo 1 de 2005, la liquidación de la pensión, en tratándose de los regímenes especiales de transición, debe hacerse de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes, regla a la que están obligados todos los servidores públicos en el sentido de pagar los respectivos aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional, lo que significa que si no han sido objeto de descuento ello no da lugar a su exclusión, sino a que, al momento del reconocimiento, la entidad de previsión social efectúe los descuentos pertinentes<sup>42</sup>.

96. Por lo demás, en la referida providencia, la Sección Segunda se refirió a los alcances de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, advirtiendo que sus argumentos giran en torno a un régimen de privilegio establecido en la Ley 4ª de 1992, aplicable al reconocimiento pensional de los congresistas, de tal forma que la citada corporación no pretendió extender los efectos de su sentencia a cada uno de los regímenes especiales pensionales aplicables a los ex servidores del sector público que aún se encuentran vigentes por el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993.

97. Igualmente, destacó que por más de veinte años la citada sección de la corporación ha sostenido que el monto de las pensiones del régimen de transición pensional del sector oficial comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último año de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que es por regla general el 75%) y señaló que la única excepción a este criterio está constituida por las pensiones de congresistas y asimilados, regidas por la Ley 4ª de 1992, ello en virtud de la cosa juzgada constitucional establecida en la sentencia C-258 de 2013, pues, conforme a su parte resolutive, las reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial son las contenidas en los artículos 21 y 36 inciso 3º de la Ley 100 de 1993, según sea el caso.

98. Por último, concluyó que no puede generarse una fusión de regímenes al escindir el monto del ingreso base de liquidación, determinándose el monto con la normatividad aplicable antes de la entrada en vigor del Sistema General de Pensiones y el ingreso base con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

---

41 Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Accionante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón.

42 Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Accionante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón.



99. Sin embargo, también es oportuno aclarar que, aunque en dicha sentencia no estudió de fondo la aplicación del régimen de transición contenido en el Decreto 546 de 1971, lo cierto es que sí se abordó el tema concerniente a la aplicación del IBL en los regímenes especiales de transición con una postura opuesta a lo señalado por la Corte Constitucional en la referidas sentencias C-258 de 2013 y SU- 230 de 2015.

100. Fue por ello que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sede de la acción de tutela, dispuso dejar sin efectos la citada sentencia de unificación de 2016, con fundamento en que: *«[...] desconoció las reglas que respecto el tema bajo estudio, fijó la Corte Constitucional en la sentencia SU 230 de 2015; jurisprudencia que conforme a los argumentos expuestos en párrafos precedentes, era de obligatorio cumplimiento por el la Sección Segunda del Consejo de Estado y la cual estaba vigente para fecha en que se profirió el fallo acusado<sup>43</sup> [...]»*.

101. Como decisión de reemplazo, la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió el fallo de 9 de febrero de 2017, en el que concluyó lo siguiente: *«[...] La regla de interpretación ínsita en la sentencia C-258-13 de la Corte Constitucional se originó en el contexto del control abstracto de constitucionalidad de un régimen especial y coyuntural, que extendió con la sentencia SU-530-15 y T-615-16, a todas las situaciones amparadas por el régimen de transición, y cobijadas tanto leyes generales como especiales anteriores a la ley 100 de 1993, no contiene todos los elementos necesarios para resolver cada uno de los casos particulares del régimen de transición que ocupan la atención de esta Corporación como órgano de cierre y que constituyen el precedente en la jurisdicción Contenciosa Administrativo<sup>44</sup> [...]»*.

102. Ahora bien, debe resaltarse que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018<sup>45</sup>, varió radicalmente la postura jurisprudencial consignada en los anteriores numerales de esta providencia, en el sentido de acoger los precedentes jurisprudenciales emanados de la Corte Constitucional y contenidos en las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018, y, por ende, validó la tesis consistente en considerar que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 únicamente comprendió los elementos edad, tiempo y monto, excluyendo lo concerniente al ingreso base de liquidación.

103. En dicha oportunidad, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, aunque no abordó en específico el régimen de transición del Decreto 546 de 1971, sí fijó las siguientes reglas de interpretación que resultan relevantes para el caso concreto, a saber:

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia de 15 de diciembre de 2016. Expediente 11001-03-15-000-2016-01334-01. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>44</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 9 de febrero de 2017. Expediente 25000-23-42-000-2013-01541-01. C.P. César Palomino Cortés.

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, C.P. César Palomino Cortés, número único de radicación 52001 23 33 000 2012 00143 01.

[...] Primero: Sentar como jurisprudencia del Consejo de Estado frente a la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que consagra el régimen de transición pensional, lo siguiente:

**1. El Ingreso Base de Liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias del mismo que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985.**

2. Para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es:

- Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

- Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

3. Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones. [...] (Resalta la Sala).

104. Cabe destacar que en la citada sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, el Consejo de Estado expuso que las reglas y subreglas fijadas en la misma, tienen carácter de permanente, de identidad, de vinculante y de obligatorio cumplimiento, debiendo aplicarse a todos los casos pendientes de solución, tanto en vía administrativa como en vía judicial, a través de acciones ordinarias, pero advirtió que no se aplicarían a los casos en los que ha operado la cosa juzgada, los cuales resultan inmodificables, toda vez que se requiere salvaguardar los principios fundamentales de la seguridad social y la garantía de la seguridad jurídica. En ese sentido, determinó lo siguiente:

[...] Efectos de la presente decisión

El artículo 237, ordinal 1, de la Constitución Política consagra como una de las atribuciones del Consejo de Estado el desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo. **En este sentido, la jurisprudencia que profiere este órgano de cierre es vinculante para resolver los conflictos cuya competencia está atribuida a esta jurisdicción, por la Constitución y la Ley.**

La Corte Constitucional, en sentencia C-816 de 2011, estableció que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -

autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional - como guardiana de la Constitución -, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica previstos en los artículos 13 y 83 de la Constitución Política. Por lo tanto, su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, tienen características de permanencia, identidad y carácter vinculante y obligatorio.

La Sala Plena de esta Corporación, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Para la Sala, los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia.

**No puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer un recurso extraordinario de revisión contra una sentencia que haya reconocido una pensión bajo esa tesis, será el juez, en cada caso, el que defina la prosperidad o no de la causal invocada (resaltado por la Sala) [...]**

105. La Sala Cuarta Especial de Decisión de esta Corporación, en sentencia de 2 de julio de 2019<sup>46</sup>, acogió los anteriores criterios sobre el efecto vinculante del precedente jurisprudencial generado, haciendo al respecto el siguiente pronunciamiento:

**[...] Ha quedado de manifiesto, entonces, que la regla que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que reiteró en las providencias SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018, se insiste, se contrae a que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios de ella se les tomará como IBL el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior (art. 36) o inferior (art. 21).**

Esta sólida línea jurisprudencial condujo a que el Consejo de Estado, mediante la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de agosto de 2018, rectificara el criterio defendido uniformemente por la Sección Segunda desde el

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 2 de julio de 2019. Radicación: 11001-03-15-000-2018-01883-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Actora: Ana Lucía Padrón Carvajal.

año 2010 para, en su lugar, acoger la postura defendida por la Corte Constitucional en los citados pronunciamientos.

Sin embargo, dentro de ese ejercicio de unificación, esta Corporación efectuó una acotación que resulta de cardinal importancia en lo que toca con la resolución del asunto de la referencia, aupada, principalmente, en razones de buena fe, seguridad jurídica y cosa juzgada:

De hecho fue enfática en la parte resolutive de dicho fallo, al depositar en su numeral tercero que *«las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, no pueden considerarse que lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley»*.

**Como puede verse, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo blindó con la garantía intangibilidad las providencias que fueron proferidas al abrigo de la tesis fijada por la Sala Plena de la Sección Segunda en el precedente judicial contenido (sic) en la sentencia de 4 de agosto de 2010, reseñada líneas atrás. En tal sentido, proscribió la utilización del recurso extraordinario de revisión para desconocer las decisiones adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a partir de una postura jurisprudencial vigente de su órgano de cierre, por el solo hecho de que en la actualidad tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado defiendan la tesis contraria en materia de IBL.**

**106. Ahora, también fue clara la sentencia de 28 de agosto de 2018 en señalar que la validez del reclamo por la vía del recurso extraordinario de revisión, a partir de un eventual abuso del derecho, debía ser mirado por su juzgador natural, a partir de un análisis de las circunstancias particulares de cada caso [...]** (negrillas y subrayas de la Sala).

107. En armonía con ello, la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de sentencia de unificación de CE-SUJ-S2-021-20 de 11 de junio de 2020, fijó las siguientes reglas jurisprudenciales frente al IBL de los beneficiarios del Decreto 546 de 1971, así:

[...] El servidor o ex servidor de la Rama Judicial o del Ministerio Público beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 adquiere el derecho a la pensión, siempre que:

**i)** Para el 1.º de abril de 1994, cuando cobró vigencia la Ley 100 de 1993 en el ámbito nacional o para el 30 de junio de 1995 cuando empezó a regir en el ámbito territorial, tenga: **a)** 40 años de edad si hombre, 35 años de edad si es mujer o; **b)** 15 años o más de servicios efectivamente cotizados.

**ii)** Reúna además los requerimientos propios del régimen de la Rama Judicial y del Ministerio Público estipulados en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971 para consolidar el estatus pensional que son: **a)** el cumplimiento la edad de 50 años si es mujer o 55 años si es hombre; **b)** el tiempo de 20 años de servicios, continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de dicho decreto,

que tuvo lugar el 16 de julio de 1971;<sup>47</sup> **c)** de esos 20 años de servicio, por lo menos 10 años lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades.

En cuyo caso, el reconocimiento de su pensión se efectuará de la siguiente manera:

**iii)** Con los elementos del régimen anterior consagrados en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971 que son: **a) la edad** de 50 años si es mujer o de 55 años si es hombre; **b) el tiempo de servicios de 20 años**, continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de dicho decreto; **c)** de esos 20 años de servicio, por lo menos 10 años lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades; **d) la tasa de reemplazo del 75%**; **e) el ingreso básico de liquidación de que tratan los artículos 21 y 36, inciso 3.º, de la Ley 100 de 1993, según el caso; es decir, si le faltare más de 10 años, será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión actualizados anualmente con base en la IPC certificado por el DANE, y si le faltare menos de 10 años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será: (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en IPC certificado por el DANE;** y **f) con los factores de liquidación contemplados por el artículo 1.º del Decreto 1158 de 1994 al igual que por los artículos 14 de la Ley 4ª. de 1992 con la modificación de la Ley 332 de 1996;<sup>48</sup> 1.º del Decreto 610 de 1998; 1.º del Decreto 1102 de 2012; 1.º del Decreto 2460 de 2006; 1.º del Decreto 3900 de 2008; y 1.º del Decreto 383 de 2013, según se trate de magistrados o empleados de la Rama Judicial o del Ministerio Público.**

**SEGUNDO:** Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia en relación con el tema que se unifica jurisprudencia, tienen aplicación retrospectiva, y que la regla jurisprudencial fijada es **vinculante** en los siguientes casos: (i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en el seno de la administración; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, **no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y en consecuencia resultan inmodificables.**

**Tampoco puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en tesis anteriores que sostuvo la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cuales replanteó la Sala Plena, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer recurso extraordinario de revisión contra sentencia ejecutoriada que haya reconocido la pensión con fundamento en jurisprudencia diferente a la *ratio decidendi* aquí expuesta, prevalecerá el carácter de cosa juzgada, sin perjuicio de lo**

---

47 Al respecto se anota que el artículo 37 del Decreto 546 de 1971 dispone que «regirá 30 días después de su publicación en el Diario Oficial [...]», y fue publicado en el Diario Oficial No. 33.339 16 de junio de 1971.

48 Artículo 1.º

**previsto en las causales de revisión reguladas en el artículo 250 del CPACA.**

**TERCERO:** Por tratarse de una sentencia de unificación que reconoce un derecho, esta sentencia debe ser extendida por las autoridades administrativas en virtud de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, a quienes acrediten encontrarse en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, de conformidad con las reglas señaladas en la parte motiva de esta providencia. [...] (destacado de la Sala).

108. Tal como se evidencia de los anteriores criterios jurisprudenciales, en la actualidad no existe duda de que el IBL para calcular la mesada pensional de las personas acogidas a los regímenes especiales de transición, entre estos, el Decreto 546 de 1971, es el establecido en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

109. Sin embargo, también es claro que las providencias del Consejo de Estado que fueron proferidas en virtud de la tesis jurisprudencial fijada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el fallo de unificación del 4 de agosto de 2010, y que se encuentran ejecutoriadas, como en el presente caso, no pueden ser consideradas *a priori* como proferidas con abuso del derecho o desconocimiento del debido proceso, dado que son decisiones judiciales que se encontraban amparadas por la jurisprudencia vigente del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa.

110. Así lo dispuso la Sala de Conjueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de 6 de julio de 2021<sup>49</sup>, en la cual manifestó lo siguiente:

**[...] De lo anterior podemos concluir que en las referidas providencias esta Corporación determinó que sus efectos serían retrospectivos, esto es, se aplicarían a los casos pendientes de solución, tanto en sede administrativa como en procesos judiciales. Para la Sala de Conjueces, tal como se dilucidó en esta providencia la situación pensional de la demandante se determinó en razón a su condición de funcionaria de la Rama Judicial en los supuestos descritos y analizados del artículo 6° de Decreto 546 de 1971.**

Ahora bien, en acatamiento a los efectos vinculantes de las sentencias de unificación jurisprudencial en lo que atañe al monto e ingreso base de la liquidación del derecho pensional de la actora, se dispone estarse a lo resuelto en la Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ-S2-021-20 de 11 de junio de 2020, radicado 15001-23-33-000-2016-00630-01 (4083-2017), proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, de esta Corporación, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.[...] (negritas fuera del texto).

111. De lo anterior puede concluirse que, si bien es cierto que en la actualidad tanto la jurisprudencia constitucional como contenciosa administrativa coinciden en la aplicación de la tesis consistente en que el modo de calcular el ingreso base de

---

49 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Conjueces – Sección Segunda. Sentencia de 6 de julio de 2021. Expediente: 5000232500020110071801 (0764-2014). C.P. Henry Joya Pineda.

liquidación no puede ser el contemplado en los regímenes especiales, dado que el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 únicamente comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización, excluyendo el promedio de liquidación; también es una realidad que las sentencias ejecutoriadas y proferidas bajo la antítesis de dicha línea jurisprudencial no pueden ser consideradas *per se* cómo contrarias a derecho u obtenidas con abuso del mismo.

112. En este sentido, para la Sala es claro que la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, aplicó la línea jurisprudencial vigente para ese momento, esto es, el precedente contenido en la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010<sup>50</sup>, en la medida en que dispuso que *«el actor tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en cuantía del 75% sobre el salario promedio de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios»*.

113. Tal decisión se fundamentó en que, como ya se ha explicado ampliamente, la Sección Segunda pudo establecer que el señor Adalberto Márquez Fuentes es beneficiario del régimen especial de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, previsto en el Decreto 546 de 1971, cuyo artículo 6º prescribe que los destinatarios de dicho régimen tendrán derecho a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.

114. Como se puede advertir de los argumentos expuestos, la aplicación del IBL a los regímenes especiales de transición, previstos en la Ley 100 de 1993, fue objeto de un largo desarrollo jurisprudencial que, en materia de lo contencioso administrativo, solo fue objeto unificación con el fallo de la Sala Plena del Consejo de Estado del año 2018, es decir, que resulta totalmente lógico que los efectos de dicha sentencia apliquen con efectos hacia el futuro y no de manera retrospectiva, porque con ello se protegen principios, derechos y valores constitucionales tales como la seguridad jurídica, la igualdad, la buena fe y la confianza legítima.

#### **III.4.2.3. Los topes pensionales**

115. La Sala empieza por destacar que los topes pensionales no son una figura jurídica introducida a partir de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, sino que la misma ha sido producto de un largo desarrollo legal y jurisprudencial encaminado a la protección y salvaguarda tanto del sistema pensional colombiano como de los derechos fundamentales que se garantizan a través de dicho sistema.

116. A modo de ejemplo, y tal como lo señala la citada providencia de 2013, la Ley 4ª de 1976, *«por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones»*, en su artículo 2º fijó un tope máximo en 22 s.m.m.l.v. para el reconocimiento de las mesadas

---

50 Por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-25-000-2006-07509-01, M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

pensionales. Siguiendo esa misma línea, los artículos 2° de la Ley 71 de 1988<sup>51</sup>, 18 de la Ley 100 de 1993<sup>52</sup> y 2° del Decreto 314 de 1994<sup>53</sup> previeron que ninguna pensión podría ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de 15, 25 y 20 s.m.m.l.v., respectivamente.

117. En este punto, la Sala destaca que la Corte Constitucional, mediante sentencia C- 155 de 1997, al efectuar el control de constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 4ª de 1976, señaló lo siguiente:

**[...] los topes máximos que ha consagrado el legislador en las disposiciones legales (art. 2 de la ley 4 de 1976, art. 2 de la ley 71 de 1988 y art. 18 de la ley 100 de 1993), a lo largo de los últimos años, son medidas que, precisamente, toman en consideración fenómenos económicos y sociales con un indudable propósito de desarrollar principios básicos fundamentales dentro de la creación de un complejo sistema de seguridad social tendiente a garantizar los derechos irrenunciables de la persona, acorde a un sistema que comprende obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico de salud y servicios complementarios, mediante un servicio público eficiente, universal, solidario, integral, unitario y participativo, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y prestado por entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidas en las leyes. Los artículos 18, y 35 de la Ley 100 de 1993, obedecen a un proceso económico gradual para adoptar el sistema de seguridad social a circunstancias nuevas de expansión del modelo integral en Colombia.**

**En efecto, en un sistema de seguridad social pueden coexistir una amplia diversidad de montos de pensiones que obedecen a regímenes legales parciales, sin que por ello se pueda afirmar válidamente una eventual discriminación entre quienes acceden a dichos derechos pensionales. Existen factores destacables como la garantía de las pensiones mínimas, que nacen de análisis económicos financieros y matemáticos, que se traducen en diferentes métodos como el de reparto, el de prima media con prestación definida y otros, considerados por el legislador para garantizar equilibrios sustanciales en el sistema, fundamentados en principios como la solidaridad y universalidad del mismo, propios de la**

---

51 «[...] **Artículo 2.- Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual, ni exceder de quince (15) veces dicho salario;** salvo lo previsto en convenciones colectivas, pactos colectivos y laudos arbitrales. [...]».

52 «[...] **ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN.** <Inciso 4. párrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. (El artículo 5 de la Ley 797 de 2003 transcribe todo el artículo). El nuevo texto es el siguiente:> La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

*El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.*

*El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.*

*El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales **para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.** [...]»*

53 «[...] **ARTÍCULO 2o. MONTO DE LAS PENSIONES EN EL régimen SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA.** En desarrollo del párrafo tercero del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, el monto de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, para los afiliados al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, **no podrá ser superior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales** [...]».



naturaleza reglamentada, que obedece a lineamientos que rebasan el simple elemento individual para procurar la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los factores económicos, las regiones y las comunidades, bajo el principio del más fuerte hacia el más débil; por ello, es deber del poder público garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante su participación control y dirección [...] (resaltado de la Sala).

118. El referido criterio jurisprudencial se mantuvo incólume en la sentencia C-089 de 1997, en la cual la Corte Constitucional sostuvo que los topes pensionales, más allá de limitar los derechos pensionales de los trabajadores, propenden por la estabilidad del sistema pensional y, por ende, la garantía de que todos pudiesen gozar en el futuro de una mesada pensional equitativa y justa.

119. La Ley 797 de 2003, además de consagrar las causales excepcionales de revisión de los fallos judiciales en los que se reconocen sumas periódicas con cargo al tesoro público, modificó el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de señalar que «[...] *El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales **para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.*** [...]» (la negrita no es original).

120. Los anteriores desarrollos legales y jurisprudenciales se elevaron a rango constitucional con el Acto Legislativo 01 de 2005, «*por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*», a través del cual se introduce un notable cambio en el sistema general pensional.

121. La Sección Primera de esta corporación, mediante sentencia de 19 de septiembre de 2016<sup>54</sup>, tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de las novedades introducidas al ordenamiento jurídico con el Acto Legislativo 01 de 2005 y frente al desarrollo de los principios de equidad y de sostenibilidad fiscal en materia pensional, argumentos que serán replicados en la presente decisión, en aras de resolver el problema jurídico planteado.

122. En dicha oportunidad se indicó que, a través del Acto Legislativo 01 de 2005, el Congreso de la República llevó a cabo una de las reformas constitucionales más importantes en torno al régimen pensional en Colombia. Con su expedición se buscó la materialización de los mandatos constitucionales de protección de todos los habitantes del territorio, en especial, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado en aras de asegurar la vigencia de un orden justo.

123. En tal sentido fueron establecidas distintas medidas para hacer frente a los graves problemas que se han presentado en materia de financiación del pasivo pensional, razón por la cual se introdujo el concepto de equidad y el principio de

---

54 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 19 de septiembre de 2016. Acción de tutela con radicación 25000-23-42-000-2013-04281-01. Actor: Pablo Eduardo Victoria Wilches. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

sostenibilidad financiera como pilares inamovibles de la estructura del Sistema General de Seguridad Social en Colombia.

124. Nótese que, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, es deber y obligación del Estado amparar a todos los habitantes frente a los riesgos y contingencias que los afectan, conforme a los principios de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad.

125. Por su parte, el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece que es obligación del Estado garantizar «a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social», esto teniendo en cuenta que «la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado».

126. En armonía con lo anterior, el precitado Acto Legislativo introdujo al sistema una nueva concepción de justicia desde el punto de vista financiero, cuya justificación «no era otra que disponer de los recursos económicos para ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población<sup>55</sup>». Para tal fin, se establecieron los instrumentos y mecanismos que permitirían su estabilidad y suficiencia con el fin de hacer material y real el derecho pensional de todos.

127. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo<sup>56</sup>, su finalidad fue asegurar «el derecho efectivo a una pensión de los colombianos, conciliando este concepto con la necesidad del Estado de direccionar recursos para cumplir sus funciones y deberes frente a la salud, educación y otros gastos sociales».

128. Sobre el particular, la Corte Constitucional, a través de sentencia C-111 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

**[...] Los artículos 48, 49, 50, 53 y 365 de la Constitución Política reconocen a la seguridad social como un servicio público y, a su vez, como un derecho constitucional.** Inicialmente se ha entendido que una actividad económica se convierte en servicio público, cuando se dirige “a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o de simples personas privadas”.

**Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la seguridad social admite dicha categorización, por cuanto pretende la satisfacción de necesidades de carácter general, consistentes en amparar a toda la población colombiana, sin discriminación de ninguna naturaleza, durante todas las etapas de su vida, contra los riesgos o contingencias que menoscaban sus derechos a la integridad, salud, dignidad humana y mínimo vital, circunstancias frente a las cuales se requiere de una prestación o cobertura continua y obligatoria, en aras de hacer efectivos los mandatos superiores previstos en el Texto**

---

55 Congreso de la República. Gaceta 385 de 2004.

56 *Ibidem*.

Constitucional (preámbulo y artículos 1, 2 y 5 de la Carta fundamental).

Esto significa que la seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, pues está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, lo que exige el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, siendo además **necesaria e indispensable para preservar la vigencia de algunos de los derechos fundamentales que sirven de soporte al Estado Social de Derecho, como ocurre con los derechos a la vida, al mínimo vital y la dignidad humana.**

En ciertos casos, la ley igualmente le ha conferido a la seguridad social la naturaleza de servicio público esencial, por lo que se debe garantizar su prestación de forma permanente y continua, a fin de lograr el desarrollo de una vida plena y satisfactoria en sociedad (C.P. art. 56). En la actualidad, el artículo 4° de la Ley 100 de 1993, establece que el citado servicio es esencial en todo lo relacionado con el sistema general de salud y, en materia pensional, solamente en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.

(...)

Es entonces comprensible y razonable que la efectividad del derecho a la seguridad social como derecho prestacional requiera, entre otros aspectos, de una estructura básica que permita atenderlo y de una constante asignación de recursos provenientes, en primer lugar, del cálculo actuarial del mismo sistema, a través de tasas de cotización, semanas mínimas de permanencia, períodos de fidelidad, plazos de carencia, cotizaciones voluntarias, rendimientos financieros, etc.; y en segundo término, del subsidio **del Estado, quien a través de sus propios recursos fiscales, debe asegurar el acceso de todos los habitantes del territorio colombiano a los derechos irrenunciables de la seguridad social.** Así se reconoce expresamente en el artículo 48 del Texto Superior, conforme a las modificaciones efectuadas por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, en los siguientes términos: “El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo<sup>57</sup>. (Destacado de la Sala).

129. La Corte Constitucional, en sentencia T-353 de 2012<sup>58</sup>, señaló que *«[...] tal disposición [artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005] lleva a replantear la forma como se han aplicado algunos regímenes, especialmente los que aún se encuentran vigentes en virtud del régimen de transición, y a cuestionar los factores que en reiteradas ocasiones se han tenido en cuenta para liquidar pensiones cuyos montos exceden el límite establecido por el constituyente. De modo que lo más sano, conveniente y razonable en aras de garantizar el principio sostenibilidad fiscal es la realización de una labor de revisión pensional,*

57 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia de 22 de febrero de 2006. Expediente: D-5899. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

58 Corte Constitucional. Sentencia T-353 de 2012. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**tanto de las pensiones que superan los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes concedidas antes del 31 de julio de 2010, como aquellas que se concedieron con posterioridad, para que a futuro el monto de dichas pensiones no superen el límite que el Constituyente determinó -es decir, 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]**» (destacado de la Sala).

130. Bien lo puso de presente la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013 cuando sostuvo que «[...] **con la Ley 100 se buscó aplicar los principios constitucionales y solucionar problemas financieros en materia pensional, resultado de algunas decisiones como bajas cotizaciones, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados**; sin embargo, estos problemas no pudieron ser del todo solucionados y la situación se agravó por razones demográficas, como la disminución de la natalidad, fecundidad y mortalidad, lo cual condujo al aumento de la esperanza de vida; ésta pasó de 61 años en la década de los 70, a 70 años en la década de los 90 y posiblemente aumentará a 74 años en el 2015. Además, antes de la Ley 100 se calculaba la duración de un pago de pensión por 15 años en promedio, término que se tenía en cuenta para fijar el valor de las cotizaciones; ahora esta expectativa está en 26 años, incluyendo el disfrute por parte de beneficiarios, lo cual crea una gran desproporción entre las cotizaciones que recibe el sistema y los beneficios que debe sufragar<sup>59</sup> [...]» (destacado de la Sala).

131. Igualmente, la alta Corporación recordó que «[...] las medidas tomadas con la ley 100 no fueron suficientes para solucionar los problemas y a éstos se sumó la fase de recesión de la economía colombiana de la segunda mitad de los 90 y comienzos del presente siglo, el desempleo e informalidad no han permitido que los afiliados aporten cumplidamente y el nivel de inactivos en el sistema se ha ido elevando. Aunado a esto, dicha ley, no incluyó todos los sectores, excluyó las fuerzas militares, el Magisterio y Ecopetrol, tampoco afectó las convenciones o pactos colectivos celebrados y tampoco impidió que se siguieran celebrando<sup>60</sup> [...]».

132. Para la Corte Constitucional, «[...] la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (...) motivó la unificación de las reglas y la eliminación de beneficios desproporcionados. El establecimiento expreso de que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de que las leyes futuras deben guiarse por este criterio<sup>61</sup> [...]».

133. Así pues, la reforma se fundamentó, esencialmente, en que se presentó «[...] una situación insostenible en la medida en que serían los actuales y futuros contribuyentes los que debían financiar la deuda causada por las pensiones corrientes y, además, su gasto social y sus propias futuras pensiones. El déficit operacional por pasivos pensionales de los últimos 12 años ascendía antes de la Ley 797 de 2003 al 30.5% del PIB, es decir que equivalía el 60% de la deuda pública total, lo cual era insostenible macroeconómica y fiscalmente. La carga

---

59 Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

60 *Ibidem*.

61 *Ibidem*.

*sobre la generación actual y las futuras no era consistente con los ingresos de estas. El valor de la proyección del déficit pensional de acuerdo con cifras del DNP ascendía antes de la expedición de la Ley 797 al 207% del PIB del 2000, en un horizonte de 50 años, por lo cual el Gobierno se propuso reformar el sistema pensional y el Congreso aprobó las Leyes 797 y 860 de 2003 con lo que se logró disminuir el déficit pensional a 170.2% en el mismo horizonte, lo cual es bueno pero no satisfactorio<sup>62</sup> [...]».*

134. Con fundamento en las anteriores premisas, se advierte que el Sistema de General de Pensiones presentó graves y determinantes dificultades financieras, razones que justificaron la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República, la cual, se repite, tuvo por finalidad garantizar el principio de equidad en materia pensional limitando e incluso eliminando los regímenes especiales existentes por el riesgo que se estaba generando en el referido sistema.

135. La reforma también unificó las bases estructurales del Sistema General de Pensiones, para lo cual consagró las siguientes reglas:

- Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor de este Acto Legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.
- Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, tiempo, monto e ingreso base de liquidación, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.
- Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.
- A partir de la vigencia de Acto Legislativo no podrán establecerse pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno que contemple condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.
- Todas las pensiones pagadas con cargo a recursos de naturaleza pública deben tener como límite la cuantía de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

136. A partir del anterior desarrollo legal y jurisprudencial, es válido colegir que los topos pensionales se erigen como un elemento transversal que garantiza la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones y que, además,

---

62 Congreso de la República. Gaceta 385 de 2004.

permiten garantizar la prestación eficiente, continua y oportuna del servicio público de seguridad social previsto en la Carta Política.

137. En ese orden de ideas, es claro que el sistema pensional colombiano, entendido como la estructura que permite prestar el servicio público esencial de la seguridad social, no se financia exclusivamente de los aportes realizados por los trabajadores y empleadores sino, en una gran proporción, por los recursos públicos del Estado, al que le compete garantizar la prestación oportuna y eficiente de este servicio.

138. En ese sentido se destaca que la Corte Constitucional, mediante sentencia T-892 de 2013, al resolver una acción de tutela instaurada por una exfuncionaria de la Rama Judicial beneficiaria del régimen de transición contenido en el Decreto 546 de 1971, quien pretendía que revocara un acto administrativo proferido por el entonces Instituto de Seguros Sociales en el que se le aplicó el tope de 25 s.m.m.l.v. contenido en el Acto Legislativo 01 de 2005, resolvió negar dicho mecanismo de amparo con fundamento en que: «[...] *la pretensión de la señora (...) en el sentido de reliquidar su mesada pensional por encima de los 25 smlmv, no puede ser acogida, toda vez que se estaría contrariando la ratio decidendi de una sentencia de constitucionalidad con efectos erga omnes [sentencia C-258 de 2013] [...]*» (resalta la Sala).

139. Nótese cómo la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, hizo extensivos al régimen especial de transición contenido en el Decreto 546 de 1971, los planteamientos consignados en lo concerniente a los topes pensionales en la sentencia C-258 de 2013, al considerar que «[...] *no puede mantener(se) en el ordenamiento la regla de la ausencia de topes en el régimen de pensiones materia de análisis. Hacerlo, como en el caso de los anteriores elementos del régimen, (i) vulneraría el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector privilegiado de la población; y (ii) avalaría la continuidad de un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social*» [...]» (resalta la Sala).

140. La anterior posición se ratificó por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-210 de 2017, en la cual, además de referirse al tema del IBL en los regímenes de transición, fue categórica en señalar que los topes pensionales resultan aplicables a todos los regímenes pensionales. Dicho pronunciamiento es del siguiente tenor:

[...] Desde las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esta Corporación ha señalado que cuando las normas especiales de los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, no disponían de un límite cuantitativo para las mesadas, lo procedente era aplicar el tope señalado en las reglas generales de la Ley 100 de 1993.

Además, como se señaló en la Sentencia C-258 de 2013, la fijación de límites a los subsidios que el Estado destina al pago de las más altas pensiones por medio del establecimiento de topes, es un asunto previsto desde antes de la expedición del mismo Acto Legislativo 01

de 2005, e incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley 100 de 1993.

Así por ejemplo, la Ley 4ª de 1976 (pensiones del ISS original), establecía un valor máximo de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Posteriormente, la Ley 71 de 1988 (pensión por aportes) disminuyó el tope a 15 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y finalmente, la Ley 100 de 1993 lo elevó, en su artículo 18, a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes para los afiliados al régimen de prima media.

Dicha dispersión en los montos se resolvió en el sistema actual regido por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, que fijó el tope de las pensiones a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**Ese mismo criterio fue el acogido por el Acto Legislativo 01 de 2005, y con base en él, la Sentencia C-258 de 2013, en su parte resolutive, previó textualmente “que a partir del 1º de julio de 2013 “ninguna pensión reconocida en aplicación del régimen demandado podrá superar los 25 SMMLV.**

**Dicha orden es imperativa y categórica, y cobija a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales, como el de Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes**, pues, como lo explicó la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2005 tuvo como propósito limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

Por las anteriores razones, la Sala Plena concluye que al haber desconocido la cosa juzgada constitucional en la materia, también por este aspecto, la Sentencia del 21 de agosto de 2014, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, incurrió en un defecto sustantivo. [...] (resalta la Sala).

141. Dicha postura también fue acogida en su integridad por la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cual, en un reciente pronunciamiento –sentencia de 25 de febrero de 2021–<sup>63</sup>, al resolver un caso de supuestos fácticos y jurídicos similares al planteado en la presente controversia, decidió lo siguiente:

[...] Ahora bien y teniendo en cuenta que en principio la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 dispuso que sus efectos no podrían trasladarse en forma automática a otros regímenes especiales o exceptuados diferentes al de los congresistas, conforme se analizó, dicho criterio fue replanteado en **la sentencia SU-210 de 2017 en la que expresamente al pronunciarse sobre unos fallos de esta corporación, relacionados con la aplicación del tope pensional a un ex funcionario de la Rama Judicial, señaló que a partir del Acto Legislativo 01 de 2005, el parámetro de control constitucional cambió al señalar expresamente que la regla del límite del monto de las pensiones a los 25 SMLMV, aplica no solo para el sistema general de pensiones, sino también para el régimen especial de Congresistas y Magistrados.**

---

63 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección B. Sentencia de 25 de febrero de 2021. Expediente: 25000-23-42-000-2015-05374-01(2583-17). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Así mismo, expuso que tampoco es procedente considerar que la decisión de la sentencia C-258 de 2013 no cubija a las pensiones reconocidas con anterioridad a dicha sentencia de constitucionalidad, en virtud de que los límites de las mesadas pensionales han sido consagrados, al menos, desde la Ley 4ª de 1976, la Ley 71 de 1988 y la Ley 100 de 1993.

**Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que los efectos de dicho fallo de constitucionalidad resultan aplicables a la situación pensional de la actora, como quiera que si bien se acreditó que le fue reconocida pensión de jubilación en aplicación de lo establecido por el Decreto 546 de 1971 como beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, dicha circunstancia no la exime de ello en virtud de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-210 de 2017 en la que determinó que dicho mandato es imperativo y categórico, y cubija a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales.**

Así las cosas y teniendo en cuenta la obligatoriedad de las decisiones contenidas en la sentencias de constitucionalidad a la luz de lo previsto por el artículo 241 de la Carta Política, para la sala no son de recibo los planteamientos de la accionante en cuanto a que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 le resultan inaplicables y a que la UGPP desentendió las consideraciones de la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 12 de septiembre de 2014 por esta sección del Consejo de Estado en el proceso con radicación 250002342000201300632-01 (1434-2012), en la que se reiteró que el fallo C-258 de 2013 excluyó de su objeto a regímenes diferentes al contemplado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 que tiene como únicos destinatarios a los ex congresistas.

**Puesto que en la sentencia SU-210 de 2017, la Corte Constitucional señaló que el límite del monto de las pensiones a los 25 SMLMV aplica para el sistema general de pensiones, incluyendo el régimen especial del Decreto 546 de 1971 e igualmente advirtió que, no es dable alegar que la decisión de la sentencia C-258 de 2013 no cubija las pensiones reconocidas con anterioridad a que ésta última fuera proferida, en virtud de que dichos límites han sido consagrados desde las Leyes 4ª de 1976, 71 de 1988 y 100 de 1993, y aclaró que la dispersión en cuanto a su aplicación se resolvió en el sistema actual regido por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, que lo fijó en 25 SMLMV.**

Por consiguiente, se impone para esta sala de decisión la obligación de revocar el fallo apelado que accedió a las pretensiones de la demanda, toda vez, que la demandante no logró demostrar que los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, en forma irregular y con desconocimiento del debido proceso, como quiera que la UGPP no estaba obligada a adelantar un procedimiento para la reducción del monto de su mesada pensional al no haberse demostrado que su pensión hubiera sido obtenida con fraude a la ley o abuso del derecho, que fueron las condiciones que se plantearon para su viabilidad en la sentencia C-258 de 2013. [...] (destacado de la Sala).



142. En esa misma línea, la Sala de Conjuces de la Sección Segunda, en sentencia de 6 de julio de 2021<sup>64</sup>, indicó que, si bien es cierto en relación con el IBL de los beneficiarios del régimen de transición del Decreto 546 de 1971 las sentencias proferidas por las salas del Consejo de Estado en apoyo de la tesis jurisprudencial de la sentencia de 2010 no se pueden considerar como proferidas con abuso del derecho o desconocimiento del debido proceso, también lo es que la figura de los topes pensionales sí debe aplicarse irrestrictamente del régimen pensional que proceda.

143. Sobre ese punto, la mencionada Sala de Conjuces precisó lo siguiente: «[...] **el reconocimiento de la situación pensional de la demandante en los términos del Decreto 546 de 1971 no la hace ajeno a los condicionamientos a los que hace referencia el Acto Legislativo 01 de 2005, en aras a lo que se denominó la salvaguarda de la sostenibilidad del sistema pensional, (...) mandato superior definido en sus alcances en la sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2013. [...]**» (negritas fuera del texto).

144. Para la Sala, a partir de los antecedentes legales y jurisprudenciales expuestos con antelación, no cabe duda en torno a que la aplicación de los topes pensionales es producto de un mandato constitucional imperativo que aplica, sin excepción, a todos los regímenes pensionales existentes en Colombia, resaltando que a través de dicha medida se busca garantizar el derecho fundamental de la seguridad social de todas las personas, bajo criterios de oportunidad, igualdad, equidad, eficiencia y sostenibilidad fiscal.

145. Significa lo anterior que los topes pensionales se erigen como un principio fundante del sistema pensional colombiano, cuyo desconocimiento, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional: «[...] **(i) vulneraría el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector privilegiado de la población; y (ii) avalaría la continuidad de un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social [...]**» (destacado de la Sala).

146. Finalmente, es oportuno destacar que, contrario a lo sucedió con el aspecto del IBL, los efectos jurídicos que se desprenden de lo señalado en la sentencia C-258 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, frente a la aplicación de los topes pensionales, sí resultan aplicables desde ese momento y frente a todos los regímenes pensionales previstos en Colombia, dado que la interpretación que efectuó la Corte en aquella oportunidad no devino del análisis particular de un determinado régimen sino a partir del análisis constitucional efectuado al Acto Legislativo 01 de **22 de julio de 2005**, el cual fue proferido, incluso, con antelación al reconocimiento de la mesada pensional del señor Márquez Fuentes **-23 de octubre de 2005-** y, por consiguiente, debió ser aplicado al caso concreto.

---

64 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de Conjuces – Sección Segunda. Sentencia de 6 de julio de 2021. Expediente: 5000232500020110071801 (0764-2014). C.P. Henry Joya Pineda.

147. Dicha interpretación constitucional, se reitera, fue categórica en señalar que: **«[...] a partir del 1º de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa [...].»**

148. Así pues, es oportuno recordar que los precedentes jurisprudenciales emanados de los órganos de cierre en las distintas jurisdicciones, en especial, cuando aborden asuntos de índole constitucional, tienen fuerza vinculante para todos los jueces y se erigen como una fuente formal del derecho que ha de aplicarse uniformemente a todos los casos análogos sometidos a su conocimiento, salvo las excepciones contempladas, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en sentencia C-634 de 2011 cuando, entre otras cosas, señaló lo siguiente:

[...] 11. **El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto.** Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.

(...)

13. **En la sentencia C-539/11, la Corte asumió tres niveles de análisis diferenciados, a saber (i) el carácter vinculante reforzado que tienen los precedentes de las altas cortes para las autoridades administrativas; (ii) el papel de la jurisprudencia constitucional en el funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho; y (iii) las cargas que deben cumplir las normas legales que reconocen ese carácter vinculante para las autoridades administrativas de los precedentes jurisprudenciales.**

14. Para asumir el primero de los aspectos citados, **la Corte partió de la reconceptualización del principio de legalidad, al cual se encuentra sometido la actuación de los servidores públicos, la cual vincula el concepto “ley” u “orden jurídico” a la jurisprudencia como fuente formal de derecho.** Para esa postura, en tanto diversas normas constitucionales obligan a que la actuación de las autoridades administrativas esté sometida al imperio de la ley, ello significa que dichos funcionarios están igualmente vinculados por las reglas de derecho positivo, como por las prescripciones que se originan de la armonización concreta que se obtiene en sede judicial, según se explicó en precedencia.

(...)

**En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la *ratio decidendi* de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas.** Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades.

(...)

**19.10. El desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley,** de manera que puede dar lugar a *(i)* responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas; y *(ii)* la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela, contra actuaciones administrativas o providencias judiciales. [...]

149. Con fundamento en las anteriores premisas, para la Sala es claro que al encontrarse vigente mandato jurisprudencial contenido en la sentencia C-258 de 2013, en el momento en que se profirió la sentencia de 5 de junio de 2014, referente a los topes pensionales, este debió ser acatado por la Sección Segunda de la corporación, teniendo en cuenta la obligatoriedad de las decisiones contenidas en la sentencias de constitucionalidad a la luz de lo previsto por el artículo 241 de la Carta Política.

#### **VII.4.2.4. Resolución de la causal contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 - la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley - desconocimiento del ingreso base de liquidación y de los topes pensionales fijados en el sistema general pensional**

150. En criterio de la entidad recurrente, la orden de liquidar la pensión del señor Adalberto Márquez Fuentes con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, con inclusión de todos los factores constitutivos de salario, no se encuentra conforme con lo establecido en el ordenamiento jurídico, toda vez que las pensiones provenientes de los regímenes de la Rama Judicial, reconocidas bajo el régimen de transición, se deben liquidar de acuerdo con el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, tal como lo determinó la Corte Constitucional en las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las cuales precisó que el ingreso base de liquidación no forma parte de la transición de que trata la referida norma.

151. A su vez, la entidad recurrente estima que la sentencia de 5 de junio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado,

dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 20001-23-31-000-2011-00453-01 debe ser infirmada, en la medida de que desconoce la figura de los topes pensionales, lo cual se traduce en una grave lesión para el patrimonio público y, en particular, para la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

152. Es pertinente señalar que tanto el demandado como el agente del Ministerio Público que intervino en el presente trámite procesal, consideran que en el caso de autos no resultan aplicables las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, en razón a que la sentencia objeto del presente pronunciamiento fue proferida en vigencia de la jurisprudencia uniforme y vinculante de la corporación respecto del IBL y de los topes pensionales que debían aplicarse a los beneficiarios del régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993.

153. Para efectos de resolver la cuestión planteada, para la Sala es importante precisar que del análisis de la causal contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 793 de 2003 se derivan dos problemas jurídicos, esto es: i) determinar si la mesada pensional del señor Adalberto Márquez Fuentes debe ser liquidada conforme lo prevé el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y ii) determinar si a dicha mesada pensional le resultan aplicables los topes pensionales fijados en el Acto Legislativo 01 de 2005 y en la jurisprudencia constitucional.

#### **VII.4.2.4.1. El ingreso base de liquidación que ha aplicarse en el caso concreto**

154. Tal como se desarrolló ampliamente en el acápite III.4.2.2. de la presente decisión denominado: «*Ingreso base de liquidación en los regímenes pensionales de transición*», para la Sala resulta claro que la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en lo atinente al IBL, aplicó la línea jurisprudencial vigente para ese momento, esto es, el precedente contenido en la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010<sup>65</sup>, en la medida en que dispuso que «*el actor tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en cuantía del 75% sobre el salario promedio de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios*».

155. Tal decisión se fundamentó en que, como ya se ha explicado ampliamente, la Sección Segunda de esta corporación pudo establecer que el señor Adalberto Márquez Fuentes es beneficiario del régimen especial de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público, previsto en el Decreto 546 de 1971, cuyo artículo 6º prescribe que los destinatarios de dicho régimen tendrán derecho a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas.

---

<sup>65</sup> Por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-25-000-2006-07509-01, M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

156. Igualmente, se pone de relieve que, conforme con la jurisprudencia de esta corporación judicial, el recurso extraordinario de revisión no puede ser utilizado para desconocer las decisiones adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a partir de una postura jurisprudencial vigente de su órgano de cierre, por el solo hecho de que en la actualidad tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado defiendan la tesis contraria en materia de IBL.

157. Esta misma Sala Especial de Decisión ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en ese sentido en sentencia de 2 de julio de 2019<sup>66</sup>, en la cual señaló lo siguiente:

[...] Descendiendo las anteriores consideraciones al *sub judice*, encuentra la Sala, como primer aspecto a destacar, que –salvo la C-168 de 1995, que como se vio, no estableció regla alguna en materia de IBL– las providencias invocadas por la UGPP<sup>67</sup> (C-258 de 2013, Auto No. 326 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, Auto No. 229 de 2017, SU-395 de 2017, SU-631 de 2017 y T-039 de 2018) son posteriores al fallo de segunda instancia objeto del revisión, esto es, la de 27 de octubre de 2011 proferida por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado; y adicional a lo anterior, ninguna de las providencias de la Corte se profirió con efectos retroactivos.

En similar sentido, esta Sala Especial de Decisión resalta el hecho que para el momento en que se el fallo recurrido (sic), que dispuso la reliquidación de la pensión de la señora ANA LUCÍA PADRÓN CARVAJAL, estaba vigente la tesis jurisprudencial establecida el 4 de agosto de 2010, que permitía que el IBL se calculara a partir de lo establecido en la norma aplicable antes de la vigencia del sistema de pensiones de la Ley 100 de 1993.

**Por otro lado, no se evidencia que la pensión de la señora PADRÓN CARVAJAL haya sido reconocida con abuso del derecho o por sumas diferentes a las autorizadas por la ley, se repite, en el entendimiento histórico de la Sección Segunda, pues la entidad recurrente se limita a exponer la contradicción entre la tesis adoptada por el *ad quem* y la defendida por la Corte Constitucional, sin poner de manifiesto circunstancias específicas que denoten un verdadero abuso del derecho, materializado en una vinculación precaria o en cualquier otra circunstancia de orden individual que trascienda la discusión sobre la dicotomía jurisprudencial tratada a lo largo del presente acápite, lo cual, se repite, va en contra de lo signado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el fallo unificador de 28 de agosto de 2018**

En consecuencia, como la sentencia dictada el 27 de octubre de 2011 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, Subsección B, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 25000-23-25-000-2008-01032-01 se profirió al abrigo de la postura de esta corporación que se encontraba vigente para ese momento, y como de las circunstancias particulares del caso no surjan elementos que

---

66 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 2 de julio de 2019. Radicación: 11001-03-15-000-2018-01883-00. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Actora: Ana Lucía Padrón Carvajal.

67 Como son la C-258 de 2013, Auto No. 326 de 2014, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, Auto No. 229 de 2017, SU-395 de 2017, SU-631 de 2017 y T-039 de 2018, en especial la C-258 de 2013 que fijó la reglas sobre el entendimiento del IBL establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, para régimen específico de los de congresista y, que luego, con la SU-230 de 2015, extendió para los demás régimen especiales de pensiones y las demás que han reiterado dicha tesis.

permitan vislumbrar un abuso del derecho, emerge palmario que el recurso extraordinario de revisión propuesto por la UGPP no está llamado a prosperar, razón por la cual, esta Sala Especial de Decisión lo declarará infundado.[...] (Destacado de la Sala)

158. En aquella oportunidad la Sala Cuarta de Decisión decidió declarar infundado un recurso extraordinario de revisión impetrado por la UGPP, en el que también se cuestionaba una sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado bajo la tesis de unificación del año 2010, dado que los efectos del fallo de unificación jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el año 2018 aplican únicamente para casos pendientes por decidir tanto en la jurisdicción contenciosa como en sede administrativa.

159. Como se puede advertir de los argumentos expuestos, la aplicación del IBL a los regímenes especiales de transición, previstos en la Ley 100 de 1993, fue objeto de un largo desarrollo jurisprudencial que, en materia de lo contencioso administrativo, solo fue objeto unificación con el fallo de la Sala Plena del Consejo de Estado del año 2018, es decir, que resulta totalmente lógico que los efectos de dicha sentencia apliquen con efectos hacia el futuro y no de manera retroactiva o retrospectiva, porque con ello se protegen principios, derechos y valores constitucionales como la seguridad jurídica, la igualdad, la buena fe, la confianza legítima, entre otros.

160. Es por ello que, en sede del recurso extraordinario de revisión, no puede considerarse que las decisiones proferidas en vigencia de un criterio jurisprudencial vigente, en lo que atañe a la manera de aplicar el IBL en los regímenes especiales de transición, fueron proferidas con abuso del derecho o con desconocimiento del debido proceso, con el único argumento de que son contrarias a la interpretación vigente en esta oportunidad.

161. Por consiguiente, la Sala considera que, en lo que respecta al IBL para calcular la mesada pensional del señor Adalberto Márquez fuentes, no hay lugar a infirmar la sentencia objeto de revisión, dado que dicho caso fue fallado de conformidad con la jurisprudencia imperante para la fecha.

#### **VII.4.2.4.2. Aplicación de los topes pensionales en el caso concreto**

162. De otro lado, y en lo que concierne al segundo punto del cargo analizado, esto es, si a la mesada pensional del señor Márquez le resulta aplicable la regla de los topes pensionales, la Sala considera que el análisis es distinto en relación con la aplicación del IBL, ya la no aplicación de los topes pensionales sí da lugar a infirmar parcialmente la sentencia acusada, toda vez que las sumas del derecho reconocidas mediante la Resolución No. RDP 047430 de 16 de diciembre de 2016<sup>68</sup>, exceden lo debido de acuerdo con la Carta Política y atentan gravemente contra el patrimonio público y la sostenibilidad financiera y económica del sistema pensional.

---

68 Expedida por la UGPP en cumplimiento del fallo cuestionado en sede de revisión, y en la cual se liquidó la mesada pensional del señor Adalberto Márquez Fuentes por el equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas, sin límite de cuantía.

163. Para la Sala, la Sección Segunda del Consejo de Estado no solo desconoció el mandato imperativo de la Constitución Política -Acto Legislativo 01 de 2005- sino que además pasó por alto la jurisprudencia constitucional que, en materia de los topes pensionales, por lo menos desde el año 1997, ha sido enfática en señalar que los topes pensionales aplican a todos los regímenes pensionales.

164. La Sala recuerda, tal como se dejó sentado en los antecedentes de la presente decisión, que los topes pensionales no son una figura introducida con la sentencia C-258 de 2013, sino que su implementación obedece a antecedentes jurisprudenciales y legales anteriores, incluso, a la expedición de la Ley 100 de 1993 y del fallo aquí cuestionado, que luego se materializaron en una norma constitucional, esto es, el Acto Legislativo de 2005.

165. En ese sentido, esta Sala destaca que uno de los propósitos de la Ley 797 de 2003 fue el de permitir que a través del recurso extraordinario de revisión se pudieran revocar aquellas decisiones que, pese a no haber sido proferidas con abuso del derecho o con desconocimiento del ordenamiento jurídico vigente y de gozar de cosa juzgada, reconocieron derechos por encima de lo debido a la luz de la Constitución Política y la ley, por lo que, contrario a lo sucedido con el IBL, el recurso extraordinario de revisión sí resulte procedente para ajustar las mesadas pensionales que fueron reconocidas con desconocimiento de los topes pensionales.

166. La Corte Constitucional atinadamente precisó en la sentencia C-258 de 2013 que: «[...] **a partir del 1º de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa [...]**» (negritas fuera de texto).

167. Así las cosas, la orden contenida en el ordinal cuarto de la providencia de primera instancia, la cual fue confirmada íntegramente en la sentencia objeto de estudio, si bien no fue obtenida con abuso del derecho o con desconocimiento del debido proceso, sí genera un beneficio desproporcionado en cabeza del aquí demandado y desconoce que los topes pensionales fijados por el constituyente, el legislador y la jurisprudencia de las altas cortes propenden por la estabilidad del sistema pensional y por garantizar que todos los trabajadores, que tienen la expectativa legítima de acceder a una mesada pensional, puedan acceder a la misma en condiciones de igualdad y equidad y con la certeza económica de que ello será económicamente posible.

168. La Sala no encuentra que la decisión de someter la mesada pensional del señor Adalberto Márquez Fuentes a los topes pensionales fijados en el Acto Legislativo 01 de 2005 desconozca las garantías al debido proceso e igualdad<sup>69</sup>,

---

69 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las autoridades administrativas y judiciales están obligadas a dar trato igual a quienes se encuentren en condiciones iguales. Corte Constitucional. Sentencia SU 241 de 30 de abril de 2015. Magistrada Ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

por cuanto tal pronunciamiento materializaría los mandatos constitucionales relacionados con la equidad, igualdad, solidaridad y universalidad del Sistema de Seguridad Social que inspiraron la reforma constitucional y que son protegidos el ordenamiento jurídico.

169. Pensar lo contrario sería vaciar de contenido el Acto Legislativo No. 01 de 2005 y las decisiones de la Corte Constitucional, reabriendo innecesariamente la discusión sobre el ajuste de los topes de las pensiones a los límites constitucionales razonables.

170. Cabe poner de relieve que en este caso no se discute el legítimo reconocimiento del derecho pensional sino únicamente la posibilidad de reajustar la mesada pensional del señor Adalberto Márquez Fuentes al tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes fijados en el Acto Legislativo 01 de 2005 y, por consiguiente, en nada se ven afectadas o comprometidas las garantías mínimas de subsistencia del beneficiario y de su familia, razón por la cual el ajuste automático resulta procedente y acorde con lo dispuesto en el citado Acto Legislativo y en la plurimencionada sentencia C-258 de 2013.

171. Por último, es importante destacar que la UGPP, en otras oportunidades, y sin necesidad de orden judicial que así lo ordene, ha ajustado oficiosamente otras mesadas pensionales al tope máximo de 25 s.m.m.l.v., siendo ello validado por la Corte Constitucional en sede de tutela por encontrarse ajustado a la Constitución Política<sup>70</sup>, lo cual otorga mayor sustento a la presente decisión.

172. En virtud de lo anterior, la Sala declarará fundado parcialmente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP en contra de la sentencia de 5 de junio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al encontrarse configurada la causal de revisión prevista en el artículo 20, literal b), de la Ley 797 de 2003, pero únicamente en lo que respecta a la decisión de confirmar el ordinal cuarto de la providencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 20001-23-31-000-00453-01.

173. Por consiguiente, y como decisión de reemplazo, se modificará la sentencia de 5 de junio de 2014, en el sentido de revocar el ordinal cuarto de la sentencia 25 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, para, en su lugar, ordenar a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – UGPP, que, en el ámbito de sus competencias, y de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído, reliquide la mesada pensional del señor Adalberto Márquez Fuentes a un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

174. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala considera que las sumas prestacionales que le han sido reconocidas al señor Adalberto Márquez Fuentes antes de ser proferida la presente sentencia se encuentran amparadas por los principios de la

---

70 Tal como se resolvió la sentencia T- 892 de 2013.



buena fe y la confianza legítima y, por ende, estas no serán afectadas con ocasión del reajuste ordenado con esta decisión.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: DECLARAR FUNDADO** parcialmente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social -UGPP- en contra de la sentencia de 5 de junio de 2014, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, al encontrarse configurada la causal de revisión prevista en el artículo 20, literal b), de la Ley 797 de 2003, en ese sentido, y como decisión de reemplazo, se dispone **REVOCAR** el ordinal cuarto de la sentencia 25 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, para, en su lugar, ordenar a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social que, en el ámbito de sus competencias, y de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído, reliquide la mesada pensional del señor Márquez Fuentes a un tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**SEGUNDO:** Las sumas prestacionales que le han sido reconocidas y pagadas al señor Adalberto Márquez Fuentes antes de ser proferida la presente sentencia y que superaron los topes de 25 s.m.m.l.v., se encuentran amparadas por los principios de la buena fe y la confianza legítima y, por ende, dicho pensionado no está obligado a su devolución.

**TERCERO: DECLARAR INFUNDADO**, en lo demás, el recurso extraordinario de revisión, conforme con las razones expuestas en la presente decisión.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente radicado 20001-23-31-000-2011-00453-01 al Tribunal Administrativo del Cesar.

**QUINTO: ARCHIVAR** el expediente del recurso extraordinario de revisión, cumplido lo anterior y previas las anotaciones pertinentes

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*

*(Firmado electrónicamente)*

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado  
Presidente

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Consejero de Estado

*(Firmado electrónicamente)*  
**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Consejero de Estado

*(Firmado electrónicamente)*  
**CARLOS MARIO ISAZA SERRANO**  
Conjuez

P: (17)