

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SALA 12 ESPECIAL DE DECISIÓN**

Bogotá DC, veintiocho (28) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
**Recurrente:** UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
(UGPP)  
**Medio de control:** RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN  
**Tema:** REAJUSTE PENSIONAL LEY 6 DE 1992

*Síntesis del caso: la señora Graciela Palomeque de Robledo es titular de una pensión de sobreviviente que esta jurisdicción ordenó reliquidar en los términos de la Ley 6 de 1992 mediante sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (Sala de Conjueces) el 28 de abril de 2015, confirmada por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda - Subsección B el 5 de diciembre de 2019, providencias que la UGPP pretende sean infirmadas por considerar que lo reconocido excede la cuantía que legalmente correspondía, debido a que ya había realizado el reajuste y ello no se tuvo en cuenta al dictar sentencia.*

La Sala<sup>1</sup> decide el recurso extraordinario de revisión promovido por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) contra de la sentencia proferida por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B el 5 de diciembre de 2019, por la cual se confirmó la decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (sala de conjueces) de 28 de abril de 2015, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación no. 76001-23-31-000-2011-00916, por medio de las cuales se dispuso<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sin exclusión de la Sección que profirió la decisión, al tenor de lo previsto por el artículo 249 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por su parte, el artículo 29 del Reglamento Interno de la Corporación asigna la decisión de estos asuntos a las Salas Especiales de Decisión.

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
 Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
 Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

**“1°) DECLARAR** no probadas las excepciones formuladas.

**2°) DECLARAR** la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a. Acto ficto o presunto nacido del silencio administrativo negativo al no responde (sic) la solicitud del 4 de mayo de 2010 que solicitaba la reliquidación de la pensión de sobreviviente con los ajustes señalados en el artículo 116 de la ley 6 de 1992, para los años 1993 y 1994.

b. Acto ficto o presunto nacido del silencio administrativo al no responder los recursos administrativos – reposición y apelación, con los que agotaron vía gubernativa (...).

**3°) Como consecuencia de las anteriores declaraciones, y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:**

a. ORDENAR que la entidad demandada reliquide y cancele la mesada pensional de sobreviviente con los ajustes indicados en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992, por los años 1993 y 1994, causadas y pagadas con posterioridad al 3 de mayo de 2007.

b. ORDENAR que las sumas de dinero que resulten previa liquidación en favor de la demandante por concepto de las condenas anteriores, sean indexadas en la forma prevista por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

**4°) Ejecutoriado el presente fallo, por la Secretaría y a costa de la parte actora, expídase COPIA AUTENTICADA de esa sentencia, haciendo constar de ser PRIMERA COPIA QUE PRESTA MÉRITO EJECUTIVO, y constancia de su ejecutoria, conforme lo dispone el artículo 115- numeral 2 inciso 2 del C.P.C.**

**5°) NEGAR** las demás pretensiones.

**6°) NO CONDENAR EN COSTAS** por cuanto no se encuentra demostrado que se causaron.” (fl. 307 cdno. 1 – mayúsculas fijas y negrillas del original).

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

1) El 23 de junio de 2011 (fl. 69 cdno. 1), la señora Graciela Palomeque de Robledo promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) con el fin de obtener (i) la reliquidación de la mesada pensional de sobreviviente que devenga, con

---

<sup>2</sup> La parte resolutive que se transcribe corresponde a la sentencia de primera instancia que fue confirmada totalmente en segunda instancia por el Consejo de Estado.

fundamento en lo previsto en el Decreto 610 de 1998, esto es, con inclusión del porcentaje correspondiente a la bonificación por compensación y, *(ii)* el reajuste de la misma mesada pensional con apoyo en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 para los años 1993 y 1994, *(iii)* previa anulación de los actos fictos producto del silencio administrativo que le negaron esas solicitudes en sede gubernativa.

2) Como sustento fáctico de las referidas pretensiones, narró que es viuda del señor Rafael Robledo Cancino a quien CAJANAL le reconoció una pensión de jubilación el 28 de marzo de 1984 por sus servicios prestados como magistrado del Tribunal Superior de Cali; luego del fallecimiento de su cónyuge, el 21 de abril de 1998, CAJANAL le reconoció la pensión de sobreviviente; el 4 de mayo de 2010, la señora Palomeque de Robledo le solicitó a CAJANAL *(i)* la reliquidación de su mesada pensional con base en el Decreto 610 de 1998, esto es, con inclusión de la bonificación por compensación fijada en favor de los magistrados de los tribunales y, *(ii)* el reajuste pensional con soporte en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 que concedió la nivelación de las pensiones concedidas antes del año 1989, petición que la referida caja de previsión no respondió, por lo cual demandó los actos producto del silencio y, a título de restablecimiento del derecho, el reconocimiento de lo reclamado.

## **2. Decisiones recurridas**

1) Mediante sentencia de 28 de abril de 2015 (fls. 299 – 308 cdno. 1), el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca *(i)* negó el reconocimiento de la bonificación por compensación por considerar que no era posible aplicar retroactivamente el Decreto 610 de 1998 para reliquidar un derecho pensional reconocido y liquidado con fundamento en el ordenamiento vigente en el momento de su causación y, *(ii)* anuló parcialmente los actos acusados en tanto negaron el reajuste previsto en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y ordenó reliquidar la pensión en los términos antes transcritos por considerar que, si bien la Corte Constitucional declaró inexecutable dicha norma mediante sentencia C-531 de 1995, de acuerdo con los efectos fijados por la Corte a la decisión los reajustes que la ley ordenó constituían situaciones jurídicas consolidadas porque la administración estaba obligada a reconocerlos de manera oficiosa, la parte resolutive fue la siguiente:

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
 Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
 Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

**“1°) DECLARAR** no probadas las excepciones formuladas.

**2°) DECLARAR** la nulidad de los siguientes actos administrativos:

a. acto ficto o presunto nacido del silencio administrativo negativo al no responde (sic) la solicitud del 4 de mayo de 2010 que solicitaba la reliquidación de la pensión de sobreviviente con los ajustes señalados en el artículo 116 de la ley 6 de 1992, para los años 1993 y 1994.

b. acto ficto o presunto nacido del silencio administrativo al no responder los recursos (...).

**3°) Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho:**

a. **ORDENAR** que las entidad demandada -reliquide y cancele la mesada pensional de sobreviviente con los ajustes indicados en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992, por los años 1993 y 1994, causadas y pagadas con posterioridad al 3 de mayo de 2007.

b. **ORDENAR** que las sumas de dinero que resulten previa liquidación en favor de la demandante por concepto de las condenas anteriores, sean indexadas en la forma prevista por el artículo 178 del Código contencioso Administrativo.

**4°) Ejecutoriada el presente fallo, por la Secretaría y a costa de la parte actora, expídase COPIA AUTENTICADA de esta sentencia (...).**

**5°) NEGAR** las demás pretensiones.

**6°) NO CONDENAR EN COSTAS** por cuanto no se encuentra demostrado que se causaron.” (fl. 306, c.2 índice 14 SAMAI – mayúsculas fijas y negrillas del original).

2) La UGPP apeló la sentencia de primera instancia por considerar que reconoció la pensión de sobreviviente a la señora Palomeque de Robledo en los mismos términos y condiciones que la devengaba su causante, el señor Rafael Robledo Cancino; además, el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-531 de 1995.

3) El 5 de diciembre de 2019 (fls. 85 – 96 cdno. 2), el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia sobre la base de considerar que (i) el derecho pensional se consolidó con anterioridad al año 1989, (ii) el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 rigió desde su expedición hasta el 20 de noviembre de 1995 cuando fue declarada inexecutable y, (iii) según los efectos que la Corte Constitucional le

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

otorgó a la sentencia C-531 de 1995, la norma expulsada del ordenamiento jurídico continuó produciendo efectos jurídicos respecto de los pensionados que adquirieron el derecho al reajuste durante su vigencia.

### 3. El recurso extraordinario de revisión

1) El 6 de octubre de 2020 (expediente digital, memorial no indexado), la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social (UGPP)<sup>3</sup> promovió recurso extraordinario de revisión con las siguientes pretensiones:

*“PRIMERO: Infirmar las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala de Conjuces el 28 de abril de 2015 confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B” el 5 de diciembre de 2019, dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho instaurado por la señora Graciela Palomeque de Robledo contra la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP, radicado con el No. 76001233100020110091600, y en su lugar:*

*SEGUNDO: Declarar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, no debe aplicar el reajuste pensional ordenado de conformidad con la Ley 6 de 1992 y el Decreto 2108 del mismo año, a través de los fallos objeto de revisión, a la pensión de jubilación ordinaria del señor Rafael Robledo Cancino sustituida a la señora Graciela Palomeque de Robledo, por cuanto los reajustes fueron aplicados a la mesada pensional de forma oficiosa por CAJANAL, y el cumplimiento de los fallos proferidos generaría un doble pago por el mismo concepto.*

*TERCERA: (sic) Ordénese a la señora Graciela Palomeque de Robledo como beneficiaria del señor Rafael Robledo Cancino, a restituírle a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, los dineros percibidos y recibidos en virtud de la orden judicial.*

*CUARTA: (sic) Ordénese a la señora Graciela Palomeque de Robledo como beneficiaria del señor Rafael Robledo Cancino, que el pago que efectúe a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, lo haga de forma actualizada e indexada de conformidad con el artículo 187 del CPACA, así como los intereses moratorios estipulados en el artículo 192 ibídem, sobre los valores pagados por concepto*

---

<sup>3</sup> Que asumió el pago de las pensiones reconocidas por CAJANAL en los términos de la Ley 1151 de 2007.

*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

*ordenado.” (memorial no indexado denominado ‘demanda acción de revisión’ – fl. 1 – mayúsculas fijas originales).*

2) La recurrente invocó la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que se configura “*cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran aplicables*”.

3) El recurso se fundamentó en que, según la UGPP, CAJANAL reconoció de manera oficiosa los reajustes ordenados en la Ley 6 de 1992, reglamentada por el Decreto 2108 de 1992, a las mesadas pensionales que inicialmente reconoció en favor del señor Rafael Robledo Cancino y, posteriormente, empezó a pagar el 100% a la señora Graciela Palomeque de Robledo como beneficiaria de la indemnización de sobreviviente, de donde consideró que lo ordenado por el Consejo de Estado constituye un doble pago, ilegítimo.

4) La UGPP insistió en que no es viable ordenar los reajustes en favor de la señora Palomeque de Robledo porque CAJANAL reajustó, de oficio, la pensión del señor Rafael Robledo Cancino para los años 1993 y 1994, porque la prestación se causó desde mayo de 1983; para el año 1993 la mesada pensional se liquidó en cuantía de \$508.727,39 y para el año de 1994 en \$659.139,25, valores que incluyeron el incremento del 7% señalado en el artículo 1° del Decreto 2108 de 29 de diciembre de 1992, por lo cual no era legal ordenar nuevamente la reliquidación de la pensión de jubilación sustituida en favor de la señora Graciela Palomeque de Robledo con la inclusión del citado reajuste.

#### **4. Oposición al recurso extraordinario**

Mediante apoderado, la señora Graciela Palomeque de Robledo (actuación número 24 expediente electrónico) se opuso al recurso extraordinario con fundamento en lo siguiente:

1) No es cierto que la pensión que percibe se hubiera reajustado con fundamento en la Ley 6 de 1992 y, aún a la fecha, después del fallo censurado, la mesada no ha sido objeto de verdadero reajuste conforme a la ley y, actualmente,

*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

devenga una pensión de \$6.875.804,14, pese a que su derecho debería estar calculado en \$11.958.286,33, según tabla que adjuntó en la cual calculó los reajustes ordenados año a año por el Gobierno Nacional.

2) De ser cierto que la UGPP reajustó la mesada pensional en los años 1993 y 1994 esta debió ascender para esas épocas a las sumas de \$1.070.033,4 y \$1.295.810,98, respectivamente, valores muy distintas de los realmente pagados (\$508.727,39 y \$659.139,25).

3) Corresponde a la administración demostrar que realizó los reajustes y no lo hizo.

## **II. CONSIDERACIONES**

Sin que se advierta causal de nulidad que invalide la actuación<sup>4</sup>, decide la Sala<sup>5</sup> el recurso extraordinario de revisión puesto a su consideración, con el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) la causal de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, (iii) acreditación del doble reconocimiento del reajuste de la Ley 6 de 1992, (iv) sentencia de reemplazo y, (v) costas.

### **1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión**

El recurso se dirige a obtener que se infirmen las sentencias por las cuales se ordenó reliquidar la pensión de sobreviviente de la señora Graciela Palomeque de Robledo para los años 1993 y 1994 (en aplicación del artículo 116 de la Ley 6 de 1992), con sustento en la causal prevista en la Ley 797 de 2003 consistente en haberse reconocido el derecho en exceso de la cuantía que legalmente correspondía, por estimar que el reajuste ordenado ya había sido realizado de oficio por CAJANAL a la pensión de jubilación del causante en las respectivas

---

<sup>4</sup> No se da trámite a las declaraciones de impedimento formuladas por la doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez toda vez que ya no forma parte de la Sala 12 Especial de Decisión por culminación de su período como magistrada de esta Corporación.

<sup>5</sup> En forma previa al análisis de fondo se verifica que el recurso se promovió dentro del año siguientes a la ejecutoria de la sentencia que se cuestiona.

*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

anualidades (1993 y 1994), por lo cual el fallo cuestionado generó un doble reconocimiento y pago en favor de la pensionada, contrario a la ley.

De conformidad con lo expuesto, la controversia no se edifica sobre un cuestionamiento al derecho que le asistía a la pensionada para obtener el reajuste reconocido, que fue el punto resuelto por la jurisdicción en el curso del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que culminó con la sentencia enjuiciada, sino que, se centra en determinar si se reconoció doblemente el mismo reajuste pensional, aspecto sobre el cual se definirá en la decisión.

La Sala declarará fundado el recurso, porque la recurrente probó haber reconocido el reajuste de la Ley 6 de 1992 de manera oficiosa en los años 1993 y 1994 y las cifras que la UGPP acreditó haber pagado a la señora Graciela Palomeque de Robledo incluían el 7% adicional para cada año, según lo previsto en el Decreto Reglamentario 2108 de 1992.

## **2. La causal de revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003**

La Ley 797 de 2003<sup>6</sup> estableció dos causales de revisión aplicables en contra de providencias judiciales que creen o modifiquen un reconocimiento pensional, adicionales a las reguladas en el CPACA; una de ellas, la alegada por la UGPP en este caso, corresponde a que la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley o las disposiciones legales aplicables.

Como se aprecia, aún sobre la base de una lectura desprevenida de la causal, esta impone al juez de la revisión adentrarse en el fondo del asunto pensional resuelto, cuestión excepcional en el trámite del recurso en tanto hace necesario

---

<sup>6</sup> Ley 797 de 2003, artículo 20. (...) “La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse 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”.** (Resaltado no original).



*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

establecer en esta sede extraordinaria si la cuantía de la prestación reconocida está de acuerdo con lo dispuesto en la ley, lo cual impone un análisis probatorio similar al de la instancia, circunstancia excepcional que se explica como garantía de la correcta aplicación de las normas del sistema de seguridad social integral, en razón de sus hondas repercusiones respecto del patrimonio público y la justicia social.

### **3. Acreditación del doble reconocimiento del reajuste de la Ley 6 de 1992**

Encuentra la Sala que la UGPP acreditó el fundamento de hecho del recurso, esto es, que el reajuste pensional ordenado en la sentencia recurrida ya había sido reconocido con antelación a la pensión de jubilación que luego fue sustituida en favor de su cónyuge supérstite, de acuerdo con lo siguiente:

1) La pensión que devenga la señora Graciela Palomeque de Robledo es de sobreviviente y le fue reconocida por CAJANAL mediante la Resolución 008786 de 21 de abril de 1998 en cuantía equivalente al 100% del total devengado por su cónyuge señor Rafael Robledo Cancino (\$1.267.990,45), efectiva a partir del 21 de junio de 1997 (fl. 28 cdno. 1).

2) Por su parte, la pensión del señor Rafael Robledo Cancino le fue otorgada mediante la Resolución número 03464 de 28 de marzo de 1984, efectiva a partir del 16 de mayo de 1983 en cuantía equivalente a \$94.273,01 (fl. 34 cdno. 1).

3) Con la finalidad de verificar si la mesada pensional fue reajustada de oficio en los años 1993 y 1994, se ordenó solicitar la información pertinente al pagador de la pensión “*Consortio Fopep*”, quien certificó los valores que año a año pagó al señor Rafael Robledo Cancino y, luego, a la señora Graciela Palomeque de Robledo; sin embargo, solo suministró esa información a partir de septiembre del año 1995, cuando el primero de los mencionados ingresó en la nómina de pensionados del consorcio. La respuesta la rindió en los siguientes términos:

*“En atención a la orden proferida por su despacho en Auto de fecha 2 de agosto de 2022 dentro del proceso de la referencia, notificada a esta entidad mediante Oficio No. JSGA 1790 del 10 de agosto de 2022, nos permitimos informar que una vez consultada la base de datos del*

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
 Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
 Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

*Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, se pudo evidenciar que la señora GRACIELA PALOMEQUE DE ROBLEDO, identificada con la cédula de ciudadanía 29.005.107, se encuentra incluida en nómina del FOPEP desde el mes de octubre de 1997, devengando una mesada pensional por concepto de “SUSTITUCIÓN NACIONAL”, reconocida provisionalmente mediante la resolución 16058 del 5 de septiembre de 1997 expedida por CAJANAL, y hasta el mes de junio de 1998, cuando dicha entidad, mediante resolución 8786 del 21 de abril de 1998, reportó su ingreso bajo el concepto de “JUBILACIÓN NACIONAL”.*

*La anterior mesada pensional, fue reliquidada mediante las resoluciones 3871 del 3 de febrero de 2017, 14542 del 26 de junio de 2020, y finalmente por la resolución 6802 del 15 de marzo de 2022 expedidas por la UGPP (como entidad administradora de la nómina de pensionados de CAJANAL, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Decreto 1833 de 2016).*

*Por otro lado, se pudo establecer que el señor RAFAEL ROBLEDO CANCINO, identificado con la cédula de ciudadanía 136.080, se encontraba inscrito en nómina del FOPEP como pensionado de CAJANAL desde el mes de septiembre de 1995 y hasta el mes de septiembre de 1997 cuando esta entidad fue notificada de su fallecimiento, lo que aconteció el día 20 de junio de 1997.*

*Finalmente, me permito remitir en documentos anexos la relación histórica de los pagos efectuados por esta entidad a cada uno de los pensionados.” (archivo no indexado RTAOFICIO1790(.pdf) NroActua 39, expediente digital – mayúsculas fijas del original - se resalta).*

4) Sin embargo, la Subdirección de Nómina de la UGPP en memorando interno 2020142000351583 de 23 de julio de 2020 certificó lo pagado por concepto de la pensión materia de debate, antes del cumplimiento del fallo cuya revisión se pretende:

*“Verificado el caso, se evidencia que al señor RAFAEL ROBLEDO CANCINO, (Q.E.P.D), C.C. 136,080, mediante Resolución No.3464 del 28 de marzo de 1984, reconoció una pensión de jubilación en cuantía de \$ 94.273.01 efectiva a partir del 16 de mayo de 1983.*

*Mediante Resolución No.8786 del 21 de abril de 1998, se reconoció una pensión de sobrevivientes a favor de la señora GRACIELA PALOMEQUE DE ROBLEDO, CC.29.005.107, en calidad de cónyuge, efectiva a partir del 21 de junio de 1997, en cuantía de \$1.267.990.45 equivalente al 100% del total.*

*Posteriormente mediante Resolución RDP 003871 del 03 de febrero de 2017, se indexó postmortem la primera mesada pensional, en cuantía de \$116.829.12, efectiva a partir del 16 de mayo de 1983, pero con efectos fiscales a partir del 11 de noviembre de 2013, por prescripción trienal.*

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
 Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
 Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

**Actualmente la beneficiaria viene activa con la resolución RDP 14542 de 26 de junio de 2020, con la cual Dan cumplimiento al fallo judicial proferido por EL CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO el 5 de diciembre de 2019, y en consecuencia por la Subdirección de Nómina, en la Nómina de JULIO DE 2020, liquidará el reajuste del artículo 116 de la ley 6 de 1992 para los años 1993 y 1994, a partir del 03 de mayo de 2007. Se adjunta liquidación detallada**

DECRETO 2108 - LEY 6 DE 1992				
CC	136.080			
FECHA DE EFECTIVIDAD	16/05/1983			
INCREMENTO DECRETO 2108	14%			
AÑO	MESADA	% INCREMENTO	INCREMENTO	TOTAL MESADA
1993	\$ 475.446,16	7%	\$ 33.281,23	\$ 508.727,39
1994	\$ 616.017,99	7%	\$ 43.121,26	\$ 659.139,25

(negritas adicionales – archivo  
 136080\_RAFAEL\_ROBLEDO\_CANCINO\_R. Extraordinario de  
 Revisión\_UGPP.odt – mayúsculas sostenidas del original y negritas  
 adicionales).

5) En memorando interno elaborado por la Subdirección de Nómina de la UGPP, los valores pagados efectivamente al causante de la pensión incluyeron el reajuste de la Ley 6 de 1992 y que estos fueron realizados de manera oficiosa por la entidad, en los siguientes términos:

“(vi) Conforme liquidación allegada por la Subdirección de Nómina de la Unidad, al causante le fueron cancelados los siguientes valores (1993 - 1994):

AÑO	MES	SMV	FACTOR APLICABLE	VALOR PENSION 1	FACTOR APLICABLE	VALOR PENSION 2	FACTOR APLICABLE	VALOR PENSION 3	FACTOR APLICABLE	VALOR PENSION 4	DIFFERENCIA	
1993		\$ 81.510,00	1,250345	\$ -	1,250345	\$ -	1,337869	\$ 625.195,83	1,337869	\$ 508.727,39	\$ (116.468,44)	Incremento decreto 2108 del 7%
1994	ENE-MZO	\$ 98.700,46	1,210900	\$ -	1,210900	\$ -	1,295663	\$ 810.043,10	1,295663	\$ 659.139,25	\$ (150.903,85)	Incremento decreto 2108 del 7%
1994	ABR-DIC	\$ 98.700,46	1,032609	\$ -	1,032609	\$ -	1,032609	\$ 806.457,00	1,032609	\$ 680.633,13	\$ (155.824,67)	

**De lo anterior, se puede afirmar que la mesada para el año 1993 en cuantía de \$508.727,39 y para el año de 1994 en cuantía de \$659.139,25, cuentan con el incremento del 7% señalado en el artículo 1° del Decreto 2108 de 29 de diciembre de 1992, que reglamentó el artículo 116 de la Ley 6 de 1992, por lo tanto, se aplicó dicho reajuste a la mesada pensional devengada por el causante para los años de 1993 y 1994 de manera oficiosa, siendo contrario a derecho ordenar nuevamente la reliquidación de la pensión de jubilación sustituida a favor de la señora **GRACIELA PALOMEQUE DE ROBLEDO**, con la inclusión del citado reajuste. (archivo**

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
 Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
 Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

136080\_RAFAEL\_ROBLEDO\_CANCINO\_R. - negrillas originales, subrayado y mayúsculas fijas originales).

6) En efecto, la recurrente acreditó haber realizado los reajustes legales a la prestación de la demandante; la Sala precisa que la mesada pensional reconocida en favor del señor Rafael Robledo Cancino debía reajustarse anualmente, con independencia de lo ordenado en la Ley 6 de 1992, con el fin de mantener su poder adquisitivo, según lo ordenaron en su momento las leyes 4 de 1976, 71 de 1988 y 100 de 1993.

7) No se discute que los reajustes procedían sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 (declarado inexecutable con los efectos ya anotados), esto es, que eran adicionales y compatibles con los aumentos de las pensiones previstos para el sector público, pues, precisamente, propendían por compensar la diferencia entre los incrementos de los salarios y de las pensiones que fueron reconocidos antes del año 1989:

***“ARTÍCULO 116. (INEXEQUIBLE) Ajuste a pensiones del sector público nacional. Para compensar las diferencias de los aumentos de salarios y de las pensiones de jubilación del sector público nacional, efectuados con anterioridad al año 1989, el Gobierno Nacional dispondrá gradualmente el reajuste de dichas pensiones, siempre que se hayan reconocido con anterioridad al 1º de enero de 1989.”*** (se resalta).

8) El Decreto 2108 de 1992 dispuso que esta nivelación se realizaría gradualmente, en un 28% para las pensiones reconocidas antes de 1982 y en un 14% para las otorgadas entre 1982 y 1988, en este último caso, en dos incrementos del 7% anual en los años 1993 y 1994.

9) Según lo acreditado en el proceso con el documento mediante el cual la UGPP reliquidó la pensión materia de debate en el año 2017, los montos históricos reconocidos y pagados a sus beneficiarios fueron los siguientes (archivo 136080 - índice 4 SAMAI:

AÑO	VALOR HISTÓRICO
1983	\$ 94.273,00
1984	\$ 94.273,00
1985	\$ 105.661,54

Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
 Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
 Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

1986	\$	117.357,50
1987	\$	133.067,29
1988	\$	149.553,90
1989	\$	189.933,45
1990	\$	239.316,15
1991	\$	301.681,93
1992	\$	380.251,98
<b>1993</b>	<b>\$</b>	<b>508.727,39</b>
<b>1994 (01/01 – 31/03/94)</b>	<b>\$</b>	<b>659.139,25</b>
1994 (01/04/94 – 31/12/94)	\$	680.633,13
1995	\$	834.388,15

10) En efecto, se aportaron los comprobantes de pago de la pensión en su momento en favor del señor Rafael Robledo Cancino los cuales dan cuenta que para el año 1993 lo efectivamente devengado correspondió a la suma de \$508.725,78 y, para el año 1994, la suma de \$680.630,96 (fl. 58 cdno 2. índice 13 SAMAI).

11) Según lo previsto en la Ley 71 de 1988, el porcentaje de incremento de las pensiones sería igual al porcentaje de incremento del salario mínimo legal mensual:

*“ARTÍCULO 1o. Las pensiones a que se refiere el artículo 1o. de la Ley 4a. de 1976, las de incapacidad permanente parcial y las compartidas, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que sea incrementado por el Gobierno el salario mínimo legal mensual.”.*

12) Para el año 1993, el reajuste del salario mínimo correspondió al 25% (Decreto 2061 de 1992) y para el año 1994 al 21,10%<sup>7</sup> (Decreto 2548 de 1993); sobre estos valores debía reconocerse un 7% adicional para cada año según lo dispuesto en el Decreto 2108 de 1992 reglamentario de la Ley 6 de 1992, por lo cual los valores a reconocer para esas anualidades, producto de los ajustes legales, fueron los siguientes:

<b>Año</b>	<b>Histórico</b>	<b>Inc. Ley 71/88</b>	<b>Vr. Reajustado</b>
1993	\$380.251,98	\$95.062,99	\$475.314,97

<sup>7</sup> La Ley 100 de 1993 que entró a regir el 1 de abril de 1994, solo tuvo aplicación a partir del año 1995 para efecto de los reajustes pensionales.

*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

Por su parte, el reajuste de la Ley 6 de 1992 reglamentada en el Decreto 2108 de 1992 sería el siguiente:

<b>Año</b>	<b>Histórico</b>	<b>Inc. Ley 6/92</b>	<b>Vr. Reajustado</b>
1993	\$475.314,97	\$33.272,04	\$508.587,018

13) Idéntica situación ocurrió para el año 1994, para el cual el reajuste procedía en los siguientes términos:

<b>Año</b>	<b>Histórico</b>	<b>Inc. Ley 71/88</b>	<b>Vr. Reajustado</b>
1994	\$508.587,018	\$107.311,86	\$615.898,87

Con el 7% adicional sería el siguiente:

<b>Año</b>	<b>Histórico</b>	<b>Inc. Ley 6/92</b>	<b>Vr. Reajustado</b>
1994	\$615.898,87	\$43.112,92	\$659.011,79

14) De acuerdo con lo expuesto, los valores que se probó fueron pagados al causante de la pensión para los años 1993 y 1994 incluyeron, tal como lo sostiene la recurrente, los reajustes legales incluido el previsto en la Ley 6 de 1992 para nivelar las mesadas.

15) En las referidas condiciones, la UGPP acreditó que la sentencia censurada reconoció al demandante un derecho que ya le había sido pagado en forma oficiosa por la entidad al causante de la pensión y, por tanto, no había lugar a reconocerlo nuevamente en favor de la beneficiaria de la pensión de sobreviviente.

16) En consecuencia, se infirmará la sentencia cuestionada por cuanto se cumplió el presupuesto fáctico de la causal de revisión extraordinaria invocado con el escrito contentivo del recurso, esto es, que la sentencia objeto de censura ordenó un reconocimiento que conlleva a que la pensión materia del debate se reconozca en cuantía superior a la que ordenan las normas jurídicas aplicables, en los términos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

17) No obstante, no hay lugar a disponer la restitución de las sumas recibidas por la pensionada con ocasión de la sentencia que se revisa porque no se probó que hubiera obrado de mala fe y, por el contrario, la UGPP no alegó ni probó dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que hubiera efectuado el reajuste reclamado en forma oficiosa, lo cual condujo a su reconocimiento. El literal c) del artículo 164 del CPACA dispone que *“no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”*, la cual se presume y no fue desvirtuada en el presente proceso.

### **3. Sentencia de reemplazo**

1) En sustitución de la decisión infirmada se revocará parcialmente la sentencia de 28 de abril de 2015 por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca anuló parcialmente los actos administrativos que negaron el reajuste previsto en el artículo 116 de la Ley 6 de 1992 y ordenó reliquidar la pensión; en su lugar, se negarán dichas pretensiones.

2) Lo anterior por cuanto, con independencia de las consideraciones jurídicas sobre la procedencia o no del reajuste reclamado -lo cual no es materia de discusión en el presente asunto- se acreditó que el reajuste reclamado con fundamento en la Ley 6 de 1992 para los años 1993 y 1994, llamado a impactar las mesadas posteriores, ya había sido reconocido y pagado desde las referidas anualidades al causante del derecho pensional y, por ende, como la mesada le fue sustituida en un 100% a su actual beneficiaria se impone concluir que era improcedente disponer de nuevo tal reajuste porque daría lugar al reconocimiento de una mesada superior a la que corresponde de acuerdo con las normas jurídicas aplicables.

3) En ese contexto, aunque no se debatió en el proceso ordinario si el reajuste había sido o no reconocido, nada obsta para que en esta sede de revisión se disponga lo necesario para impedir que se paguen mesadas por encima de la cuantía que legalmente corresponde, pues, esta fue la finalidad perseguida al

*Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)*  
*Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la*  
*Protección Social UGPP*  
*Recurso extraordinario de revisión*

crear la causal de revisión que prosperó y que habilita al juez para analizar la cuantía del derecho pensional de cara a las disposiciones vigentes.

4) No hay lugar a imponer condena en costas en las instancias porque el asunto se tramitó con sujeción a las reglas del Decreto 01 de 1984 y no se advierte conducta temeraria o de mala fe de las partes que la amerite.

#### **4. Costas**

No se condenará en costas del recurso extraordinario en aplicación del numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso según el cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, lo cual no ocurrió en este caso.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO – SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA 12 ESPECIAL DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A :**

**1º) Declárase** fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social UGPP y, en consecuencia, **infírmase** la sentencia de 5 de diciembre de 2019 proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, en su lugar se dispone:

**PRIMERO. Revócanse** los ordinales 2º y 3º de la sentencia de 28 de abril de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

**SEGUNDO. Niéganse** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO.** Sin costas.

**CUARTO.** En firme esta providencia archívese el expediente.



Expediente: 11001-03-15-000-2020-04294-00 (REV)  
Recurrente: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la  
Protección Social UGPP  
Recurso extraordinario de revisión

2º) Sin condena en costas en el recurso extraordinario.

3º) En firme esta providencia, previas las actuaciones y constancias de rigor por parte de la Secretaría, **remítase** copia con destino al expediente de nulidad y restablecimiento del derecho con número de radicación 2012 – 00916 promovido por la señora Graciela Palomeque de Robledo en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) que cursó en primera instancia ante el Tribunal Administrativo del Valle, y surtido lo anterior **archívese** el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
**Magistrado ponente**  
*(firmado electrónicamente)*

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
**Magistrado (E)**  
*(firmado electrónicamente)*

(salvamento de voto)  
**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Magistrado**  
*(firmado electrónicamente)*

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
**Magistrado (E)**  
*(firmado electrónicamente)*

(salvamento de voto)  
**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Magistrado**  
*(firmado electrónicamente)*

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Sala 12 Especial de Decisión en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 188 del CPACA.