



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL HUILA
Sala Cuarta de Decisión
M.P. Ramiro Aponte Pino

Neiva, veinte de mayo de dos mil veinte.

MEDIO DE CONTROL: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
DEMANDANTE: UGPP
DEMANDADA: ELOINA TRILLERAS DE ARIAS
RADICACIÓN: 41 001 23 33 000 2018 00318 00
PROVIDENCIA: SENTENCIA UNICA INSTANCIA
ACTA: VIRTUAL DE LA FECHA

I.- EL ASUNTO.

Con base en la facultad conferida por el artículo 249 del CPACA, sin que se adviertan falencias sustanciales o adjetivas que invaliden la actuación, procede la Sala a emitir pronunciamiento del recurso extraordinario de revisión presentado contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión el 28 de junio de 2013.

II.- ANTECEDENTES.

1.- De la solicitud de revisión.

Actuando por conducto de apoderado judicial, LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP- promueve *recurso extraordinario de revisión* contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión el 28 de junio de 2013, bajo radicado 41001333170220120011700; en procura de obtener que la misma sea revocada por ésta Corporación al

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

encontrarse configuradas las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹.

Como consecuencia de lo anterior, solicita declarar "...que a la señora EOLINA TRILLERAS DE ARIAS, cuanto a la liquidación de su mesada pensional, no es acreedora de UN DERECHO ADQUIRIDO amparable por la Legislación Colombiana, y en su lugar, ORDENAR LA RELIQUIDACIÓN Y PAGO de su mesada pensional conforme a las reglas previstas en las Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, Auto 326 de 2014, SU- 230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, Auto 229 de 2017, SU- 395 de 2018. SU- 631 de 2017, T-039 de 2018 proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, esto es, adoptando como INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN las directrices fijadas en el inciso 3° del artículo 36 o las consignadas en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según el caso, así como los FACTORES DE COTIZACIÓN TAXATIVAMENTE determinadas en el Decreto 1158 de 1994 y demás disposiciones que EXPRESAMENTE consagren esa condición de FACTORES SALARIALES con incidencia pensional, y fijando como MONTO PENSIONAL o TASA DE REEMPLAZO el 75% previsto en el artículo 6° de la Ley 33 de 1985; por haber adquirido su status pensional conforme a las condiciones del REGIMEN DE TRANSICIÓN creado por el Sistema General de Pensiones, y no antes.

TERCERA. (...) ORDENAR a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, RELIQUIDAR y PAGAR la mesada pensional de la señora EOLINA TRILLERAS DE ARIAS, conforme a las reglas previstas en las Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, Auto 326 de 2014, SU- 230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, Auto 229 de 2017, SU- 395 de

2

¹ "...REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. Las providencias judiciales que 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 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..."

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

2018. SU- 631 de 2017, T-039 de 2018 proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, esto es, adoptando como INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN las directrices fijadas en el inciso 3° del artículo 36 o las consignadas en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según el caso, así como los FACTORES DE COTIZACIÓN TAXATIVAMENTE determinadas en el Decreto 1158 de 1994 y demás disposiciones que EXPRESAMENTE consagren esa condición de FACTORES SALARIALES con incidencia pensional, y fijando como MONTO PENSIONAL o TASA DE REEMPLAZO el 75% previsto en el artículo 6° de la Ley 33 de 1985; por haber adquirido su status pensional conforme a las condiciones del REGIMEN DE TRANSICIÓN creado por el Sistema General de Pensiones, y no antes...”.

2.- Fundamentación fáctica.

Como sustento de las pretensiones, la parte actora aduce lo siguiente:

a.- La señora Eloina Trilleras de Arias nació el 21 de noviembre de 1950, y prestó los servicios al Ministerio de Educación entre el 1° de octubre de 1973 y el 31 de diciembre de 2006; desempeñando como último cargo el de *auxiliar administrativo*.

b.- Por conducto de la Resolución 44173 del 31 de agosto de 2006, la extinta Cajanal le reconoció la pensión de vejez en cuantía de \$617.753; aplicando una tasa del 79% del promedio de lo devengado en los últimos diez años al tenor de lo previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y los factores salariales enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

c.- Por retiro definitivo del servicio, a través de la Resolución UGM 035794 del 28 de febrero de 2012 se reliquidó la prestación; incrementó a la cuantía de \$701.813 a partir del 12 de agosto de 2009 -en aplicación de la prescripción trienal-.

d.- Inconforme con la anterior determinación, la señora Trilleras de Arias interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la hoy, entidad demandante. El conocimiento del asunto, fue asignado al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva, quien a través de sentencia del 28 de junio de 2013 declaró la nulidad de la Resolución UGM 035794 y ordenó la reliquidación de la pensión con la

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

inclusión de todos los factores salariales devengados por la señora Trilleras de Arias en el último año de servicio.

La anterior decisión según la actora, cobró ejecutoria el 21 de octubre de 2013.

3.- Fundamentación legal.

Apoya las pretensiones en la siguiente normatividad:

Carta Política: artículos 1º, 2º, 6º, 121, 123 inciso 2º y 124.

Ley 100 de 1993, Ley 33 de 1985, Decreto 1158 de 1994, Acto Legislativo 01 de 2005 y demás normas concordantes.

Apoyándose en el referido marco normativo y en múltiples pronunciamientos proferidos por la H. Corte Constitucional (C-168 de 1995, C-258 de 2013, Auto 326 de 2014, SU- 230 de 2015, SU- 427 de 2016, SU- 210 de 2017, Auto 229 de 2017, SU- 395 de 2017, SU- 631 de 2017, T- 039 de 2018), estima que la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva el 28 de junio de 2013 desconoce la normativa y el precedente constitucional que rigen el asunto; toda vez que a la señora Eloina Trilleras de Arias no le asiste el derecho a la reliquidación pensional bajo el parámetro de la Ley 33 de 1985 (esto es, con el IBL del último año de servicio incluyendo la totalidad de los factores salariales), sino, a lo preceptuado en el artículo 36 y 21 de la Ley 100 de 1993, y los factores enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

Destaca que al no ser el IBL un aspecto sujeto a transición, la mencionada providencia judicial vulneró el debido proceso y otorgó un derecho sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para tal fin, lesionando gravemente el erario en la medida que le corresponde a la Nación asumir los recursos para cubrir una prestación en tales condiciones; los cuales, son indispensables para la financiación del sistema general de seguridad social en pensiones.

En tal virtud, considera que en el sub lite se configuraron las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, según las cuales procede la revisión de pensiones: *(i) cuando el reconocimiento haya sido obtenido con violación al debido proceso y (ii) cuando la cuantía reconocida excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables* (f. 3 vto. y ss. cuad. 1).

4.- La oposición.

Se opuso a las pretensiones de la demanda; argumentando que la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva el 28 de junio de 2013 se dictó en garantía de los principios de progresividad, favorabilidad e inescindibilidad, respetando el debido proceso en las diferentes oportunidades probatorias, y tomando como referencia el precedente jurisprudencial que para ese momento estaba siendo aplicado por la Sección Segunda del H. Consejo de Estado (sentencia del 4 de agosto de 2014). Advirtiendo, que la señora Eloina Trilleras de Arias es beneficiaria de un derecho adquirido, al haber acreditado los requisitos de edad y semanas en los términos de la Ley 33 de 1985.

Destaca que en el reciente fallo de unificación del 28 de agosto de 2018 proferido por el H. Consejo de Estado (a través del cual, se precisaron las nuevas reglas del IBL en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993), se indicó que aquellos procesos que habían sido decididos en vigencia de la anterior tesis jurisprudencial (es decir, la de la sentencia del 4 de agosto de 2004) hicieron tránsito a *cosa juzgada*. De suerte, no es dable que a través de este recurso extraordinario la hoy entidad demandante pretenda desconocer ese mandato del máximo órgano de lo Contencioso Administrativo.

Con fundamento en lo expuesto, propuso las siguientes exceptivas de: *Ausencia de las causales invocadas para la procedencia de la acción, Inexistencia del derecho reclamado y Buena Fe y Confianza Legítima* (f. 202 y ss. cuad. ppal. 2).

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

5.- Ministerio Público.

No rindió concepto (f. 224 cuad. ppal. 2).

III.- CONSIDERACIONES.

1.- Competencia.

Al tenor de lo dispuesto lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 249 *ibídem*²; esta Corporación es competente para conocer del presente recurso extraordinario de revisión contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva el 28 de junio de 2013.

2.- El problema jurídico.

El *sub lite* se contrae a establecer si la sentencia de fecha 28 de junio de 2013 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva, se encuentra inmersa en las causales reguladas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En particular, determinar si la demandada en su calidad de beneficiaria del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, le resulta aplicable para efecto de la reliquidación pensional, la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio o si por el contrario, debe ser liquidada la pensión conforme las reglas previstas en los artículos 21 o 36 de la Ley 100 de 1993.

² «Artículo 249. Competencia.

(...)

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia.

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos.

3.- Lo probado.

Con base en las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, en el *sub lite* se encuentra acreditado lo siguiente:

a.- Eloina Trilleras de Arias nació el 24 de noviembre de 1950, estuvo vinculada laboralmente en el sector público -Ministerio de Educación Nacional-, siendo su ultimo empleo como *auxiliar administrativo* (1º octubre de 1973 al 31 de diciembre de 2006, f. 57, 70 y 105 cuad. ppal. 1).

b.- Mediante Resolución 44173 del 31 de agosto de 2006, la *extinta* Cajanal le reconoció la pensión vitalicia de vejez, a partir del 1º de diciembre de 2005, en cuantía de \$617.753. Quedando la anterior prestación, condicionada al retiro del servicio.

Para establecer el valor de la mesada, se tuvo en cuenta lo dispuesto en los artículos 21 de la Ley 100 de 1993 y 10 de la Ley 797 de 2003 "la liquidación de la pensión se efectuará con el 80% del ingreso promedio de lo devengado entre el 01 de diciembre de 1995 hasta el 30 de noviembre de 2005...". 66 a 68 cuad. ppal. 1).

c.- Por conducto de la Resolución UGM 035794 del 28 de febrero de 2012 le reliquidaron la mesada, incrementándola a la suma de \$701,813; efectiva a partir del 1º de enero de 2007.

Para establecer el valor de la mesada, se indicó "...es procedente realizar la reliquidación de la pensión conforme al Artículo 21 de la ley 100 de 1993 y Artículos 9 y 10 de la Ley 797 de 2003 que modificaron los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, aplicando un 79.42% sobre un Ingreso Base de Liquidación conformado por el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado o aportado el interesado entre 1 de enero de 1997 y el 30 de diciembre de 2006...". Como factores salariales se tuvo en cuenta la *asignación básica, bonificación por servicios prestados y prima de antigüedad* (f. 97 a 99 cuad. 1).

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

d.- Actuando por conducto de apoderado judicial, Eloina Trilleras de Arias promovió el medio de control de *nulidad y restablecimiento del derecho* contra la Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – Ugpp-, en procura de que se declarara la nulidad de la *Resolución UGM 035794 del 28 de febrero de 2012* por conducto de la cual, le negaron la reliquidación de la pensión con inclusión de los factores devengados en el último año de servicio.

A título de restablecimiento del derecho, deprecó el reconocimiento y pago de la reliquidación de la mesada pensional, tomando como base todos los factores salariales que devengó en el último año de servicio (1° de enero al 31 de diciembre de 2006); en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 33 de 1985, al ser beneficiaria del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

e.- El conocimiento del asunto fue asignado el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva, quien a través de fallo de primera instancia declaró *no probada la excepción de inexistencia de la obligación, probada la excepción de prescripción de las mesadas anteriores al 12 de agosto de 2008, y la nulidad de la Resolución UGM 035794 del 28 de febrero de 2012.*

8

A título de restablecimiento, ordenó:

"...

- a) ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, E.I.C.E.-, HOY EN LIUIDACION o quien haga sus veces, efectuar una nueva liuidación de la pensión de jubilación de la señora ELOINA TRILLERAS DE ARIAS, identificada con C.C No. 36.150.558 de Neiva (H), con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el año inmediatamente anterior al retiro definitivo del servicio (31 de diciembre de 2006), cuyo valor será del 75% de la asignación básica, la doceava parte de las primas de antigüedad,, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios y prima técnica, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

- b) ORDENAR de igual manera, se proceda a efectuar el descuento de ley por los aportes correspondientes a los factores salariales cuya inclusión se ordena y sobre los cuales no se hubiere efectuado deducción legal.
- c) Las diferencias que resulten de las mesadas pensionales las reajustará esa entidad con la fórmula señalada en la parte motiva de esta providencia, conforme lo establece el Artículo 178 del C.C.A
- d) La Caja Nacional de Previsión Social o la entidad que haga sus veces dará cumplimiento al presente fallo, en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

QUINTO.- NO hay lugar a condena en costas, por cuanto no obra constancia de actuaciones temerarias o con mala fe.

SEXTO.- para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes con las previsiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 del 22 de febrero de 1995.

SEPTIMO.- Por tratarse de sentencia condenatoria, al tenor del artículo 70 de la ley 1395 de 2010 que adicionó el artículo 43 de la Ley 640 de 2001, en el evento de ser apelada en debida forma, se citará oportunamente a audiencia de conciliación.

OCTAVO.- En firme la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el software de gestión Justicia Siglo XXI y por secretaría devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó cancelar para gastos ordinarios del proceso, si la hubiere...”

Para adoptar dicha determinación, partió de la base de que la hoy demandada es beneficiaria del régimen de transición; en tal virtud, la pensión se debió liquidar en armonía con lo dispuesto en artículo 1º de la ley 33 de 1985; es decir, con base en el 75% del salario que percibió en el último año de servicio, incluyendo todos los factores salariales devengados de manera habitual y periódica. Y amparándose en la sentencia de unificación del H. Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010³, ordenó que pensión de la demandada se liquidara incluyendo

³ Sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, consejero ponente Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicación interna 24011209.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

los factores ya mencionados; previa deducción de los descuentos por aportes que dejaron de practicarse.

f.- En cumplimiento de la anterior determinación, a través de la Resolución RDP 000823 del 13 de enero de 2014, se incrementó la mesada pensional a cuantía de \$1.153.405 a partir del 1º de enero de 2007, y con efectos fiscales desde el 12 de agosto de 2008 (f. 119 a 122 cuad. ppal. 1).

g.- En el último año de servicio (1º de enero al 31 de diciembre de 2006), la demandada percibió los siguientes factores salariales: *asignación básica, la doceava parte de las primas de antigüedad, auxilio de alimentación, auxilio de transporte, bonificación por servicios prestados, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios y prima técnica*” (f. 60 y 61 cuad. 1 y 2).

2. Generalidades, procedencia y oportunidad del recurso extraordinario de revisión.

a.- *Ab inito*, es del caso precisar, que este medio de impugnación excepcional, se encuentra regulado en los artículos 248 y siguientes del CPACA, y a través de éste se permite revisar determinadas sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo amparadas por la intangibilidad de la cosa juzgada e infirmarlas ante la demostración inequívoca de ser decisiones injustas por incurrir en alguna de las causales que taxativamente consagra la ley.

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 249 de la norma en cita, son sentencias susceptibles del recurso “(i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos y (iii) **las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.**” (subraya y resalta la Sala).

La presentación del mismo, debe satisfacer los requisitos de las demandas prevista en el artículo 252 del CPACA. Especialmente, el

recurrente deberá señalar con precisión y justificar la causal o las causales en que se funda el recurso y aportar las pruebas necesarias. En otras palabras, el recurso extraordinario de revisión no da cabida a cuestionamientos sobre el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley en la sentencia. Merced lo anterior, es riguroso en cuanto a su procedencia, pues se restringe a las causales enlistadas en el mencionado artículo 250 del CPACA y a las previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En tal virtud, la labor del juez no puede ir más allá que la sustentación del recurrente al explicar la causal de revisión de la sentencia; pues tal y como lo establece el artículo 20 de la Ley 797 de 2002, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

i) La finalidad, toda vez que se estableció para controvertir las sentencias o conciliaciones que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público.

ii) La limitación en la legitimación en la causa por activa, como quiera que para ejercerla se requiere de un solicitante calificado, que, a su vez, es un tercero que no intervino dentro del proceso ordinario o de la conciliación.

b.- En lo tocante con la titularidad de la acción, es del caso mencionar, que dicha revisión no puede ser invocada por cualquier órgano estatal. Tal competencia fue establecida de manera restrictiva en determinadas autoridades tales como: el 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.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

Por disposición del artículo 6-6° del Decreto 5021 de 2009⁴⁻⁵, se le encomendó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, la competencia para iniciar acciones de tal naturaleza:

«**Artículo 6°. Funciones.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– cumplirá con las siguientes funciones:
[...]

6. Adelantar o asumir, cuando haya lugar, las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o normas que la adicionen o modifiquen...»

Con base en lo anterior, considera la Sala que el recurso de revisión pensional que promueve la UGPP es procedente desde la perspectiva de la legitimación en la causa por activa.

c.- Finalmente, es menester indicar que el inciso 4° del artículo 251 del CPACA dispuso que tratándose de los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso debe presentarse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la sentencia controvertida.

Observa la Sala, que el referido presupuesto se satisfizo en el asunto de marras toda vez que la sentencia objeto de este recurso cobró ejecutoria el 15 de octubre de 2013 (fl. 109 cuad. ppal. 1), es decir, en vigencia el CPACA, y el recurso fue interpuesto el 12 de octubre de 2018 (fl. 187, cuad. ppal. 1). De suerte que, se infiere el mismo se interpuso en término.

⁴ «6. Adelantar o asumir, cuando haya lugar, las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o normas que la adicionen o modifiquen».

⁵ «Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP– y las funciones de sus dependencias».

3.- El marco normativo y jurisprudencial de la liquidación de pensiones en el régimen de transición.

a.- El artículo 36 de la Ley 100 de 1993⁶ estableció un *régimen de transición*; de acuerdo con el cual, las personas que en la fecha en que la misma entró en vigencia⁷ acrediten 15 años de servicio cotizados o 35 años de edad (si son mujeres) o 40 (si son hombres), están asistidos del derecho a pensionarse de acuerdo con los lineamientos establecidos en el anterior régimen al cual se encontraban afiliados.

Este régimen se creó con el fin de amparar las expectativas legítimas que tenían los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida a la fecha de su entrada en vigencia y que estuvieran próximos a pensionarse. Este grupo está conformado por "los servidores del Estado (empleados y funcionarios públicos, así como trabajadores oficiales) de ambos sexos, que en el momento en que entró a regir la

⁶ Artículo 36.- ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior *al cual se encuentren afiliados*. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley...".

⁷ Ley 100 de 1993. Artículo. 151.-Vigencia del sistema general de pensiones. El sistema general de pensiones previsto en la presente ley, regirá a partir del 1º de abril de 1994. No obstante, el gobierno podrá autorizar el funcionamiento de las administradoras de los fondos de pensiones y de cesantía con sujeción a las disposiciones contempladas en la presente ley, a partir de la vigencia de la misma.

PARAGRAFO.-El sistema general de pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental.

mencionada ley, satisfagan los requisitos de edad y tiempo de servicio cotizado. Aclarando, que basta reunir cualquiera de los anteriores requisitos para ser beneficiario del mismo.

b.- Antes de la expedición de la mencionada ley⁸, el régimen general de pensiones estaba consagrado en la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 1º es del siguiente tenor:

“El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio...”.

Por su parte, el artículo 3º, ibídem -modificado por el artículo 1º de la Ley 62 de 1985-, estableció en los siguientes términos la forma en que se liquida la mesada:

“...Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

14

En todo caso las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”.

El párrafo transitorio 4º del Acto Legislativo 01 de 2005, extendió la vigencia del régimen de transición hasta el 31 de julio de 2010 (exceptuando a los beneficiarios que tuvieran más de 750 semanas de cotización), quienes lo conservarían hasta la anualidad 2014:

“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;

⁸ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

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”.

4.- El precedente relacionado con el IBL de las pensiones reguladas por el régimen de transición. Rectificación jurisprudencial del H. Consejo de Estado.

El tema relacionado con la cuantificación de la mesada pensional ha sido analizado por la jurisdicción contenciosa administrativa, por la ordinaria y por la constitucional; siendo menester resaltar, que las dos últimas tuvieron una interpretación diferente a la de la primera. Veamos:

a.- En la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010⁹, la Sección Segunda del H. Consejo de Estado precisó que los beneficiarios del régimen de transición tienen derecho a que la mesada pensional se liquide incluyendo todos los factores salariales que percibieron en el último año de servicio¹⁰; considerando que la alusión que hace la norma a dicho aspecto, es meramente enunciativa y no taxativa.

Aunado al hecho, de que ese precepto se debe aplicar de manera integral, con base en los principios de favorabilidad, progresividad e inescidibilidad.

Acogiendo esta posición, el Tribunal Administrativo del Huila mayoritariamente ordenaba que las pensiones se reliquidaran incluyendo todos los factores salariales percibidos en el último año, pero disponía que se dedujeran los aportes que no habían sido objeto de cotización.

⁹ Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, exp.: 25000232500020060750901 (0112-09).

¹⁰ Por lo tanto, toma como referente los factores enunciados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978; excepto la indemnización por vacaciones -cuando el trabajador no tome su descanso- y la bonificación por recreación.

b.- Desde otra arista, la H. Corte Constitucional estima que el IBL no es un elemento integrante del régimen de transición, y que solo hacen parte de él, la edad, el tiempo de servicios y la tasa de reemplazo. Por lo tanto, la pensión se debe liquidar incluyendo los factores salariales que hayan sido efectivamente percibidos por el beneficiario; que tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieran realizado las respectivas cotizaciones al sistema.

En efecto, esa posición fue esgrimida en la sentencia C-258 de 2013, en la sentencia T-078 de 2014 y en la sentencia de unificación SU-230 de 2015, reiterando que el ingreso base de liquidación no es un aspecto sometido a la transición; de suerte que éste se debe calcular siguiendo las reglas consagradas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, independientemente del régimen especial a que pertenezca el beneficiario.

c.- El 25 de febrero de 2016, el plénum de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación; apartándose de los razonamientos esbozados por el Tribunal Constitucional, insistiendo en la tesis elaborada por la jurisdicción contencioso administrativa.

d.- Nuestra Corporación acogió la referida sentencia de unificación del H. Consejo de Estado y continuó ordenando la reliquidación de las pensiones con la inclusión de todos los factores salariales percibidos; considerando que se deben preservar los principios de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica.

e.-El 25 de febrero de 2017, la Sección Quinta atemperó la posición inicial¹¹, reconociendo que se debe aplicar el precedente constitucional contenido en la sentencia C-218 de 2013; el cual, es vinculante desde su publicación (6 de julio de ese año). Sin embargo, aclaró que se debe tener en cuenta la fecha en que el trabajador adquirió el status

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 22 de junio de 2017. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Rad. 11001-15-00003--2016-03469-01(AC). Demandante: Eutimio Leoncio Córdoba Castillo.

pensional, porque si fue antes de la publicación de aquella, se debe aplicar el precedente del Consejo de Estado.

Ese pronunciamiento fue acogido y aplicado por el Tribunal Administrativo del Huila.

f.- El 22 de junio de 2017, la Corte Constitucional profirió una nueva sentencia de unificación (SU-395), destacando nuevamente que el IBL no hace parte de la transición, y de manera enfática, resaltó que reconocer una pensión apartándose de esa autorizada interpretación, se puede erigir en un *abuso del derecho*; porque esa equivocada decisión "...resulta contraria a la Constitución y como resultado de la cual, la persona accedió a una pensión, por fuera del sentido conforme a la Carta del régimen pensional y que produce una objetiva desproporción y falta de razonabilidad en la prestación¹²".

También recordó que sus precedentes son obligatorios y que sus efectos son *erga omnes*; no solo en la parte resolutive, sino también en la *ratio decidendi* (incluyendo las sentencias de control abstracto de constitucionalidad y las de unificación en la revisión de tutelas).

g.- Tomando como marco de reflexión ese autorizado pronunciamiento, la Sala replanteó la anterior posición, y acogió la interpretación del Tribunal Constitucional; aunado al hecho de que el Acto Legislativo 01 de 2005 (modificatorio del artículo 48 de la Carta Política), preceptúa que "Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones".

h.- El 28 de agosto de 2018, la Sala Plena del H. Consejo de Estado retomó el análisis del asunto, y en sentencia de unificación, concluyó que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 "...contiene todos los elementos y condiciones para que las personas beneficiarias del régimen transición puedan adquirir su pensión de vejez con la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y la tasa de reemplazo del régimen anterior y con el IBL previsto en el mismo artículo 36, inciso 3, y en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. La regla establecida por el legislador en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 excluyó la aplicación ultractiva del ingreso base de liquidación que consagraba el

¹² Entre otras, las sentencias C-258 de 2013 y SU-427 de 2016.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

régimen general de pensiones anterior a dicha ley. El reconocimiento de la pensión en las condiciones previstas a cabalidad por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 constituye un verdadero beneficio para este grupo poblacional, porque frente a los mismos requisitos que están consagrados para el Sistema General de Pensiones, indudablemente, le son más favorables”.

De otro lado, precisó que “...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”.

Es menester destacar, que en la parte resolutive estableció las siguientes reglas:

“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 hiciere 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.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

Segundo: Advertir a la comunidad en general que las consideraciones expuestas en esta providencia, en relación con los temas objeto de unificación, son obligatorias para todos los casos en discusión tanto en vía administrativa como judicial, en atención a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

De igual manera, debe precisarse que los casos respecto de los cuales ya ha operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Tercero: 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...¹³. (subraya y resalta la Sala).

i.- Posición que desde entonces, La Sala viene acogiendo en su integridad el referido precedente, asumiendo, que los factores que se deben tener en cuenta para liquidar la mesada pensional, son los ingresos sobre los cuales el interesado hubiera cotizado o aportado al sistema de pensiones. Desde luego, aplicándose a aquellos asuntos que a la fecha de expedición del nuevo pronunciamiento de unificación, se encontraban en discusión tanto en vía administrativa como judicial.

5.- Análisis de fondo.

19

Como ya se indicara, la entidad demandante solicita se invalide la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Neiva el 28 de junio de 2013, por encontrarse configuradas en las causales en los literales a) y b) del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

Al respecto, es del caso precisar, que la reliquidación de la pensión de la señora Eloina Trilleras de Arias tal y como se indicara en el acápite de lo probado, ocurrió en cumplimiento de la sentencia proferida el 28 de

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de unificación de jurisprudencia. Criterio de interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Radicación 52001 23 33 000 2012 00143 01. Gladis del Carmen Guerrero Montenegro vs Cajanal. CP. Dr. César Palomino Cortés.

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

octubre de 2013, fecha para la cual, el juez de la causa aplicó en garantía del precedente vertical, las reglas jurisprudenciales establecidas en la sentencia del 4 de agosto de 2010; es decir, incluyendo todos los factores que constituyen salario devengados en el último año de servicios.

Sobre el particular, la Sala resalta que en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, el H. Consejo de Estado precisó lo siguiente:

“...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...**” (subraya y resalta la Sala).

De lo anteriormente lo expuesto, se infiere que en todo caso, será el juez del recurso extraordinario de revisión, quien determine si es procedente o no la causal invocada. Merced a lo anterior, considera la Sala que no obstante que a través de múltiples pronunciamientos la H. Corte Constitucional abordó el análisis del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 (postura, posteriormente compartida en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018)¹⁴; también lo es, que éste último pronunciamiento tiene efectos retrospectivos¹⁵. De tal suerte, que las nuevas reglas

¹⁴ Ver en ese sentido, ver, Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección B, numeral 27 de la Sentencia del 15 de octubre de 2019, radicado 11001-03-25-000-2016-00481-00(2214-16) MP. Sandra Lisset Ibarra Velez.

¹⁵ Sobre el particular, ver, Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión N° 12, Sentencia del 10 de septiembre de 2019, radicado 11001-03-15-000-2016-01410-00 MP. Ramiro Pazos Guerrero “...Tampoco podría decirse que es posible la aplicación retrospectiva de la sentencia del Pleno de esta Corporación de 2018. Vale recordar que la causal en comento fue promovida en esta oportunidad por la liquidación de la pensión en contravía de lo dispuesto por la ley. Como quedó expuesto, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 ha tenido diferentes interpretaciones jurisprudenciales; sin embargo, para cuando se adoptó la decisión aquí cuestionada, la interpretación mayoritaria y vigente en esta Corporación era la sostenida en la sentencia de unificación de la Sección Segunda de 2010, conforme a la cual se decidió el asunto en revisión. De suerte que la causal en estudio no está

jurisprudenciales adoptadas para ésta jurisdicción, solamente son aplicables a los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como judicial en procesos ordinarios al momento de su expedición (esto es, al 28 de agosto 2018); circunstancia que no se cumple en el sub examine, como quiera que la sentencia objeto de revisión se expidió el 28 de junio de 2013:

"...115. 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..." (subraya y resalta la Sala).

Teniendo en cuenta lo expuesto, no prosperan los cargos deprecados en el recurso de revisión, y de contera, se denegarán las pretensiones invocadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP-. Resaltando, que en el presente caso, no se encuentra probado el abuso del derecho ni el fraude a la ley alegados; pues, no se demostró una vinculación precaria de la cual se hubiera generado un incremento injustificado de la prestación periódica, y/o que existiera mala fe de la señora Eloina Trilleras de Arias al momento de obtener la reliquidación pensional, la cual, se reitera se realizó con fundamento en la tesis jurisprudencial que se encontraba vigente (sentencia del 4 de agosto de 2010).

6.- Costas.

En lo que concierne a la condena en costas en el presente asunto, el CPACA no reguló sobre las costas al desarrollar el recurso extraordinario de revisión. Sin embargo, en el artículo 188 *ibídem* prescribió que salvo los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia deberá disponer sobre la condena en costas, en los términos del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

llamada a prosperar, toda vez que la sentencia cuestionada observó las normas y la jurisprudencia vigentes para la fecha en que se profirió..."

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

En ese orden, al tenor de lo dispuesto en el artículo 365-1° del Código General Proceso¹⁶ solo procede la condena en costas cuando el recurso de revisión le haya sido resuelto desfavorablemente a quien lo hubiera propuesto. En consecuencia, como el recurso no prosperó la Sala fijará como agencias en derecho el valor equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia a cargo de la entidad demandante y favor de la demandada. Por Secretaría liquídense.

7.- Decisión.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Huila – Sala Cuarta de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO.- Negar las pretensiones del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP- contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Neiva el 28 de junio de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO.- Se condena en costas en esta instancia a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP- y a favor de la demandada. Para tal efecto, se fijan como agencias en

¹⁶ En su parte pertinente dispone: "Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código".

Demandante: Ugpp
Demandado: Eloina Trilleras de Arias
Radicación: 41001 33 33 000 2018 00318 00
Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión

derecho el valor equivalente a 1 salario mínimo legal mensual vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia. Por Secretaría liquídense.

TERCERO.- En firme la presente decisión, archívense las diligencias previa des anotación en el software de gestión Justicia XXI.

Notifíquese.



RAMIRO APONTE PINO
Magistrado



JORGE ALIRIO CORTÉS SOTO
Magistrado



ENRIQUE DUSSÁN CABRERA
Magistrado