



Doctor

**HUBERTO LOPEZ NARVAEZ**

JUEZ 27 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

SECCIÓN SEGUNDA

E. S. D.

Proceso: EJECUTIVO

Demandante: DOMINGO ORLANDO ROJAS

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL - UGPP

Radicado: 11001333502720180024000

Asunto: INCIDENTE DE NULIDAD

**BELCY BAUTISTA FONSECA**, mayor de edad, vecina de Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía número 1.020.748.898 expedida en Bogotá, Abogada Titulada y en ejercicio, titular de la Tarjeta Profesional No. 205.097 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderada sustituta de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL - UGPP**, por medio del presente escrito y de manera respetuosa me permito presentar INCIDENTE DE NULIDAD por VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO, DERECHO A LA DEFENSA, IGUALDAD DE LAS PARTES, a causa de “cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior” frente a las actuaciones surtidas en el proceso ejecutivo de la referencia, hasta la fecha por las razones que a continuación expongo:

### 1. Causal de Nulidad Constitucional Invocada:

(...)” *ARTICULO 29:*

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. (...)*

### 2. Causal de Nulidad Legal Invocada:

De conformidad con la regulación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 208 y subsiguientes, indica lo siguiente:

*"(...) ARTÍCULO 208. NULIDADES. Serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil y se tramitarán como incidente. (...)"*

*"(...) ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:*

2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.(subrayado fuera del texto)

### 3. Oportunidad para solicitar la nulidad de la actuación procesal descrita:

*"(...) ARTÍCULO 134. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE. Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurrieren en ella. (...)"*

## HECHOS QUE FUNDAMENTAN LAS CAUSALES DE NULIDAD INVOCADAS

1. Debemos tener en cuenta que el señor Domingo Orlando Rojas presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, con el fin de obtener la nulidad de los actos administrativos que negaban la revisión de su mesada pensional. Y a título de restablecimiento del

derecho, solicitó que se disponga que la pensión reconocida al señor Domingo Rojas no está limitada al tope de los 25 smlmv y se ordene el reintegro de todas las sumas de dinero que le han sido descontadas, hasta la fecha de solución del asunto, y se siga pagando la pensión que le había sido reconocida en derecho. Igualmente, pidió que se ordene la corrección monetaria de las sumas descontadas y el pago de intereses moratorios.

2. Por lo anterior, el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá, en sentencia del 18 de diciembre de 2015, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 27 de octubre de 2016 confirmó la decisión de primera instancia y ordenó la reliquidación de la pensión con la inclusión de los factores salariales dejados de tener en cuenta por Cajanal.
3. El demandante interpuso demanda ejecutiva que es de conocimiento del juzgado 27 administrativo, en este momento.
4. Mi representada interpuso acción de tutela contra las decisiones judiciales y la decisión de tutela fue seleccionada para revisión y se ordeno mediante sentencia T-360 del 31 de agosto de 2018:

*"[...] PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, el 29 de noviembre de 2017, que confirmó el fallo dictado el 6 de julio de 2017, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, mediante el cual se declaró improcedente la tutela presentada y, por ende, se dejó en firme la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, dictada el 27 de octubre de 2016, y en su lugar, **CONCEDER TRANSITORIAMENTE** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social (UGPP).*

***SEGUNDO.** En consecuencia, **SUSPENDER TRANSITORIAMENTE**, a partir de la notificación de la presente providencia, los efectos de la Sentencia dictada el 27 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, la cual confirmó el fallo proferido el 18 de diciembre de 2015, por el Juzgado 27 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, que declaró la nulidad de los Oficios No. 20139901904121 del 15 de julio de 2013 y No. 20135022146681 del 6 de agosto de 2013 y ordenó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social (UGPP) "continuar pagando la pensión de jubilación del señor Domingo Orlando Rojas", en los términos de la Resolución No. 11.024 del 20 de mayo de 2002, emitida por la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL). Igualmente, se suspenden transitoriamente los efectos de la Resolución RDP 30278 del 3 de octubre de 2014, mediante la cual se dio cumplimiento parcial a estas decisiones. Lo anterior, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado con No. 11001-33-35-027-2013-00864-02, iniciado por el señor Domingo Orlando Rojas contra la UGPP.*

***TERCERO. DETERMINAR** que la orden anterior de suspensión se condiciona a que la UGPP presente el recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 dentro de los tres (3) meses*

*siguientes a la notificación de esta providencia y se mantendrá hasta que se haya resuelto definitivamente dicho recurso. En caso de que la entidad accionante no presente la demanda, cesarán los efectos del amparo solicitado.*

5. Conforme a lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia dictada el 27 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, con fundamento en 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: *"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"* .
6. Del trámite de este recurso fue conocido por el Consejo de Estado Sección Segunda y con ponencia del Dr. Cesar Palomino Cortes bajo el radicado 11001032500020170059900 se resolvió:

*"(...) PRIMERO: DECLARAR fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP contra la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 11001-33-35-027-2013-00864-02, por la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.*

*SEGUNDO: En consecuencia, se INFIRMA la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, se dispone REVOCAR el fallo dictado por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá el 18 de diciembre de 2015 y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia. (...)"*

7. Decisión que fue notificada por el Honorable Consejo de Estado el pasado 6 de junio de 2022 y puesta en conocimiento del despacho y de las partes procesales por esta defensa.
8. Motivo por el cual se solicita la nulidad de todo lo actuado en el proceso ejecutivo en consideración a que las sentencias judiciales que constituían el título ejecutivo no se encuentran en firme.
9. Adicionalmente, se solicita respetuosamente de conformidad con el artículo 132 del CGP, declare la ilegalidad del auto por el cual se libró mandamiento de pago, en razón a que el título base de ejecución actualmente no cumple con los requisitos señalados en el artículo 422 del CGP, en armonía con el artículo 230 de la Constitución Política.

### EL DEBIDO PROCESO Y EL DERECHO DE DEFENSA

El artículo 29 de la Carta Política dispone que el debido proceso se debe observar en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, es decir que obliga no solamente a los jueces, sino también a los organismos y dependencias de la administración pública.

De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y en fin a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

Sobre el debido proceso administrativo la Corte se ha manifestado en reiteradas oportunidades[ 2] y ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos. Conviene recordar lo que sobre el punto ha precisado esta Corporación:

*"<sup>1</sup>La garantía del debido proceso, plasmada en la Constitución colombiana como derecho fundamental de aplicación inmediata (artículo 85) y consignada, entre otras, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 10 y 11), en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre proclamada el mismo año (artículo XXVI) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969, Artículos 8 y 9), no consiste solamente en las posibilidades de defensa o en la oportunidad para interponer recursos, como parece entenderlo el juzgado de primera instancia, sino que exige, además, como lo expresa el artículo 29 de la Carta, el ajuste a las normas preexistentes al acto que se imputa; la competencia de la autoridad judicial o administrativa que orienta el proceso; la aplicación del principio de favorabilidad en materia penal; el derecho a una resolución que defina las cuestiones jurídicas planteadas sin dilaciones injustificadas; la ocasión de presentar pruebas y de controvertir las que se alleguen en contra y, desde luego, la plena observancia de las formas propias de cada proceso según sus características" [ 3].*

*"El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales" [ 4]*

El debido proceso comprende un conjunto de principios, tales como el de legalidad, el del juez natural, el de favorabilidad en materia penal, el de presunción de inocencia y el derecho de defensa, los cuales constituyen verdaderos derechos fundamentales[ 5].

*El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución.*

1

[ 2] Ver las sentencias T-442 del 3 de julio de 1992 (M.P. Simón Rodríguez Rodríguez), T-020 del 10 de febrero de 1998 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-386 del 30 de julio de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-009 del 18 de enero de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-1013 del 10 de diciembre de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[ 3] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-460 del 15 de julio de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

*En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique. (Corte constitucional, Sentencia 1021 de 2002)."*

En virtud de lo anterior, solicito respetuosamente se declare LA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO desde lo ordenado en auto de 22 de octubre de 2020 y las actuaciones siguientes hasta la fecha.

### PRUEBAS Y ANEXOS

Solicito respetuosamente al señor juez, tener como pruebas de la nulidad solicitada:

- La actuación desplegada hasta el momento en el curso del proceso 11001333502720180024000, así como del trámite surtido ante el consejo de estado en el recurso extraordinario de revisión así como la decisión del recurso. La cual anexo.
- Sentencia de fecha doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022), siendo Magistrado Ponente CÉSAR PALOMINO CORTÉS proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda – Subsección B.

### PETICIÓN:

Por todo lo anterior solicito muy respetuosamente al Señor Juez:

1. Motivo por el cual se solicita la nulidad de todo lo actuado en el proceso ejecutivo en consideración a que las sentencias judiciales que constituían el título ejecutivo no se encuentran en firme.
2. Adicionalmente, se solicita respetuosamente de conformidad con el artículo 132 del CGP, declare la ilegalidad del auto por el cual se libró mandamiento de pago, en razón a que el título base de ejecución actualmente no cumple con los requisitos señalados en el artículo 422 del CGP, en armonía con el artículo 230 de la Constitución Política.
3. Como consecuencia de lo anterior, solicito respetuosamente la terminación del proceso ejecutivo y así mismo el levantamiento de las medidas cautelares que se hubiesen decretado.

### NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones se pueden surtir en:

La suscrita en la carrera 7 Numero 12 B-58 torre 2 oficina 610

[notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

- [bbautista@martinezdevia.com](mailto:bbautista@martinezdevia.com)
- Teléfono 3005665141

Cordialmente,



**BELCY BAUTISTA FONSECA**

C.C 1020748898 de Bogotá

T.P. 205097 del C.S de. J.



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

**MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)

**Radicado:** 11001-03-25-000-2017-00599-00  
**Nº interno:** 2931-2017  
**Demandante:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP  
**Demandado:** Domingo Orlando Rojas  
**Tema:** Recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Causal regulada en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión presentado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP contra la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que confirmó la sentencia de 18 de diciembre de 2015, proferida por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Oralidad de Bogotá, que accedió a las súplicas de la demanda instaurada por el señor Domingo Orlando Rojas contra la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Domingo Orlando Rojas**

El señor Domingo Orlando Rojas presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, con el fin de obtener la nulidad del: (i) Oficio de 15 julio de 2013, recibido el 19 del mismo mes y año, en el que se decidió de forma unilateral y de forma automática, rebajarle la mesada pensional al señor Domingo Orlando Rojas, a 25 smlmv, a partir del 1 de julio de 2013; y (ii) Oficio de 6 de agosto de 2013, que resolvió en forma negativa, la solicitud elevada para que se revocará la anterior decisión.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se disponga que la pensión reconocida al señor Domingo Rojas no está limitada al tope de los 25 smlmv y se ordene el reintegro de todas las sumas de dinero que le han sido descontadas, hasta la fecha de solución del asunto, y se siga pagando la pensión que le había sido reconocida en derecho. Igualmente, pidió que se ordene la corrección monetaria de las sumas descontadas y el pago de intereses moratorios.

Lo anterior, bajo el argumento que el 24 de mayo de 1995, la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal, mediante la Resolución 4397 reconoció al señor Domingo Orlando Rojas una pensión en cuantía de \$2.409.412, 50.

Que el 22 de abril de 1998 el pensionado solicitó la revisión de la mesada reconocida, al considerar que se dejaron de tener en cuenta varios factores salariales percibidos como Fiscal Delegado ante la Corte Suprema de Justicia. Dicha petición fue negada por Cajanal.

Debido a la negativa de Cajanal de revisión de la pensión, se presentó demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siendo resuelta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que mediante sentencia del 23 de julio de 2001 accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó la reliquidación de la pensión con la inclusión de los factores salariales dejados de tener en cuenta por Cajanal.

En cumplimiento de la anterior sentencia, el 23 de julio de 2001 Cajanal reliquidó la pensión de jubilación reconocida al señor Domingo Rojas, con la inclusión de todos los factores salariales.

Posteriormente, el 15 de julio de 2013, el Director de Pensiones de la UGPP, decidió de forma unilateral y de manera automática, disminuir la mesada pensional del actor al tope máximo de 25 smlmv, en aplicación de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013.

El 23 de julio de 2013 el actor interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto negativamente el 6 de agosto de 2013, en el sentido de indicar que la disminución de la mesada pensional se da en cumplimiento de la sentencia C-258 de 2013.

Como normas violadas invocó los artículos: 4, 29, 48, 49, 58 y 241, numeral 4 de la Constitución Política; y el 6 del Decreto 546 de 1971.

## **2. La oposición a la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual transcribió apartes de la sentencia C-258 de 2013 proferida por la Corte Constitucional, con la cual concluyó que, como la pensión del demandante se paga con recursos públicos, está sujeta al tope de 25 smmlv establecido en dicha providencia.

Indicó que, la UGPP está dando cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia C-258 de 2013, en la cual se faculta a las entidades de previsión para que realicen el respectivo reajuste de las mesadas pensionales, sin que medie una nueva reliquidación.

Propuso como excepciones: (i) presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la entidad de previsión; (ii) prescripción; (iii) buena fe; y (iv) genérica o innominada.

## **3. La sentencia de primera instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>1</sup>**

El Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá, en sentencia del 18 de diciembre de 2015, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, al considerar que la decisión adoptada de forma unilateral por la UGPP, de reducir el valor de la mesada pensional reconocida al señor Domingo Orlando Rojas, vulnera el derecho al debido proceso y los derechos adquiridos por el pensionado, pues no tuvo en cuenta que la pensión se causó con antelación al 31 de julio de 2010 y bajo el régimen contenido en el Decreto 546 de 1971, por lo que solo le eran aplicables los efectos de la sentencia C-258 de 2013, en los aspectos señalados.

Advirtió que la UGPP debe continuar pagando la pensión sin aplicar la sentencia C-258 de 2013, hasta tanto se garantice el debido proceso en los términos indicados en la misma decisión constitucional.

---

<sup>1</sup> Folios 129 reverso-140.

#### **4. Recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho**

La entidad demandada presentó recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, al considerar que en la sentencia se desconoció que las normas deben interpretarse de manera sistemática, siendo así que, si bien el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no establecía una restricción respecto al monto, ello no implica que las pensiones no tuvieran topes.

#### **5. Sentencia objeto de revisión<sup>2</sup>**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B mediante sentencia del 27 de octubre de 2016 confirmó la sentencia de primera instancia, al haberse desvirtuado la legalidad del acto acusado.

Advirtió que, el Decreto 546 de 1971 regula el régimen especial pensional que regula a los funcionarios judiciales, con la inclusión de los Magistrados de las Altas Cortes, el cual dispone el derecho a la pensión de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio, condicionado al cumplimiento de 55 años de edad en el caso de los hombres y de 50 años en el caso de las mujeres, al igual que 20 años de servicios continuos o discontinuos, de los cuales por lo menos 10 años hayan sido al servicio exclusivo de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público.

Afirmó que, la sentencia C-258 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, estableció que las pensiones reconocidas en virtud del régimen especial previsto en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, no podrán superar el límite de los 25 smlmv, en armonía con el Acto Legislativo 1 de 2005. Igualmente, consideró que en dicha decisión existió una contradicción entre lo dispuesto en la parte considerativa y resolutive, pues, aunque analizó solamente lo regulado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, concluyó que el efecto inmediato de ese fallo, a partir del 1 de julio de 2013, era que ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podría superar el tope de los 25 smlmv.

Agregó que, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 12 de septiembre de 2014, sobre el alcance de la sentencia C-258

---

<sup>2</sup> Folios 196 reverso-205 reverso.

de 2013, estableció que el Decreto 546 de 1971 no es reglamentario de la Ley 4 de 1992, por lo que no es extensible lo dispuesto en la el fallo dictado por la Corte Constitucional, que limitó su objeto a las pensiones de los congresistas previstas en la Ley 4 de 1992 y a las pensiones de los Magistrados de las Altas Cortes, de conformidad con el Decreto 104 de 1994.

Señaló que el Consejo de Estado, en la misma decisión consideró que la persona que adquiriera el estatus pensional en virtud del Decreto 546 de 1971, tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación, sin las restricciones contenidas en la sentencia C-258 de 2013, pero la prestación tiene las limitaciones del Acto Legislativo 1 de 2005, en cuanto a la determinación del tope de los 25 smlmv, a partir del 31 de julio de 2010.

Indicó que, según lo probado en el proceso, el señor Domingo Orlando Rojas obtuvo el reconocimiento pensional a partir del 8 de marzo de 1995, bajo el régimen pensional especial consagrado en el Decreto 546 de 1971, por lo que no está sujeto al tope de los 25 smlmv dispuesto en el Acto Legislativo 1 de 2005.

Concluyó que la UGPP, al proferir el Oficio 20139901904121 de 15 de julio de 2013 y el Oficio 20135022146681 de 6 de agosto de 2013, vulneró el debido proceso y el procedimiento previsto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que revocó un acto administrativo sin el consentimiento del titular del derecho y omitió acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para realizar el control de legalidad como lo dispone la norma.

## **7. El recurso extraordinario de revisión<sup>3</sup>**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia dictada el 27 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, con fundamento en 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: *“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>3</sup> Folios 226-245.

En cuanto a la causal. en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, estableció que la decisión judicial de segunda instancia se produjo con vulneración al debido proceso, pues existía falta de legitimación en la causa por pasiva en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Domingo Orlando Rojas, toda vez que Cajanal no era la entidad llamada a satisfacer las pretensiones de la demanda, por no ser la destinataria ni depositaria de los fondos o recursos que se recaudan para el Sistema de Seguridad Social en Salud.

En relación con la otra causal, prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, consideró que, procede la revisión de la sentencia, por cuanto la cuantía de la pensión devengada por el señor Domingo Orlando Rojas excede lo debido de acuerdo con la ley, al haberse ordenado que: (i) se continúe pagando la pensión de jubilación en los términos reconocidos en la Resolución 11024 de 20 de mayo de 2002, expedida por Cajanal; y (ii) se reintegre la totalidad de los valores descontados del monto de su pensión de jubilación con ocasión de la aplicación de la sentencia recurrida, desde el momento en que se ajustó la mesada pensional a veinticinco salarios legales mensuales vigentes, es decir, desde julio de 2013.

Indicó que el Sistema General de Pensiones está previsto para que no haya pensiones por encima de los topes legalmente señalados, con el fin de garantizar los principios de sostenibilidad financiera y progresividad.

Advirtió que la Corte Constitucional en las sentencias C-089 de 1997, C-155 de 1997 y C-258 de 2013 abordó el tema de los topes pensionales, en cuanto al tránsito legislativo de las normas que lo regulan, la importancia en la fijación de dichos topes y la aplicación de los mismos a los regímenes especiales que directamente no lo consagraron.

Consideró que, en virtud de lo considerado en la sentencia C-258 de 2013, se dejó atrás la teoría clásica de los derechos adquiridos, ante lo cual concluyó que el Estado está legitimado incluso para disminuir las mesadas pensionales en amparo del interés general, dado que sólo debe respetar los requisitos que previamente exigió la ley para adquirir el derecho.

## **8. Trámite del recurso extraordinario de revisión**

El Despacho Sustanciador mediante auto del 12 de septiembre de 2017, previo a decidir sobre la admisión del recurso extraordinario de revisión, solicitó que se allegue al presente asunto la dirección física y/o electrónica de la parte demandada<sup>4</sup>.

El recurso extraordinario de revisión fue admitido mediante auto del 30 de octubre de 2019<sup>5</sup>. Posteriormente, en providencia del 20 de mayo de 2021 dictó auto de pruebas<sup>6</sup>.

### **9. Decisión de tutela proferida por la Corte Constitucional sobre el asunto bajo estudio<sup>7</sup>**

La Corte Constitucional seleccionó para revisión las sentencias dictadas en primera y segunda instancia, respectivamente, por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado y la Sección Cuarta de la misma Corporación, dentro de la acción de tutela interpuesta por la UGPP contra las providencias proferidas el 18 de diciembre de 2015 y el 27 de octubre de 2016 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Domingo Orlando Rojas contra la UGPP.

En dicha oportunidad, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-360 del 31 de agosto de 2018 resolvió:

“[...] **PRIMERO. REVOCAR** la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, el 29 de noviembre de 2017, que confirmó el fallo dictado el 6 de julio de 2017, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, mediante el cual se declaró improcedente la tutela presentada y, por ende, se dejó en firme la Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, dictada el 27 de octubre de 2016, y en su lugar, **CONCEDER TRANSITORIAMENTE** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social (UGPP).

**SEGUNDO.** En consecuencia, **SUSPENDER TRANSITORIAMENTE**, a partir de la notificación de la presente providencia, los efectos de la Sentencia dictada el 27 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, la cual confirmó el fallo proferido el 18 de diciembre de 2015, por el Juzgado 27 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, que declaró la nulidad de los Oficios No. 20139901904121 del 15 de julio de 2013 y No. 20135022146681 del 6 de agosto de 2013 y ordenó a la Unidad Administrativa

---

<sup>4</sup> Folio 249.

<sup>5</sup> Folios 316-317.

<sup>6</sup> Folios 337-reverso.

<sup>7</sup> Folios 255- 301.

Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social (UGPP) “continuar pagando la pensión de jubilación del señor Domingo Orlando Rojas”, en los términos de la Resolución No. 11.024 del 20 de mayo de 2002, emitida por la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL). Igualmente, se suspenden transitoriamente los efectos de la Resolución RDP 30278 del 3 octubre de 2014, mediante la cual se dio cumplimiento parcial a estas decisiones. Lo anterior, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado con No. 11001-33-35-027-2013-00864-02, iniciado por el señor Domingo Orlando Rojas contra la UGPP.

**TERCERO. DETERMINAR** que la orden anterior de suspensión se condiciona a que la UGPP presente el recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia y se mantendrá hasta que se haya resuelto definitivamente dicho recurso. En caso de que la entidad accionante no presente la demanda, cesarán los efectos del amparo solicitado.

[...]”.

La Corte Constitucional sustentó su decisión en que, si bien la UGPP cuenta con otro mecanismo de defensa judicial a través del cual puede alegar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, como es el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, debe concederse el amparo transitorio toda vez que lo contrario implicaría para la UGPP la obligación de cumplir una orden judicial y realizar el pago de la pensión completa sin límite de topes; devolver las sumas que superan dicho tope, que se han dejado de pagar. Lo anterior, pese a que se trata de una pensión con cuantía elevada e inequitativa que supera el tope de los 25 smlmv, lo cual puede afectar la sostenibilidad financiera del sistema y contradice los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia.

#### **10. Oposición al recurso extraordinario de revisión<sup>8</sup>**

El señor **Domingo Orlando Rojas**, mediante apoderado, solicitó que no se acceda a las pretensiones de la UGPP, al considerar que en varias oportunidades se ha indicado a la UGPP que incurre en error al rebajar las mesadas pensionales, por eso la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, hizo claridad en torno a cuál régimen pensional le era aplicable, siendo así que declaró inexecutable solo el artículo 17 de la Ley 4 de 1992.

Indicó que el Acto Legislativo 01 de 2005 derogó de manera expresa los regímenes de pensión especiales y exceptuados, porque el alcance y sentido del párrafo 1° del artículo 1° establece que a partir del 31 de julio de 2010, no

---

<sup>8</sup> Folios 325-331.

podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos públicos, es decir, que solo hasta esa fecha se pueden consolidar los derechos de quienes sean titulares de cualquier régimen de transición y tengan derecho al reconocimiento y pago de pensiones especiales, sin que en ningún momento afectara a los regímenes especiales.

Afirmó que las sentencias de primera y segunda instancia, dictadas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se ajustan a derecho, así como la tutela resuelta en contra de la UGPP, por lo que se concluye que dicha entidad no podía unilateralmente, sin la anuencia del pensionado, disminuir la mesada pensional, ya que el régimen estudiado por la Corte Constitucional en la sentencia invocada por la UGPP no toca la situación jurídica del afectado, en especial si se tiene en cuenta que los actos de reconocimiento y reliquidación de la pensión gozan de presunción de legalidad.

## **11. Concepto del Ministerio Público**

**El Ministerio Público** no conceptuó de fondo en el presente asunto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

El presente recurso extraordinario de revisión se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, y esta Subsección es competente para conocer del recurso contra la sentencia del 22 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo establecido en el inciso 2º del artículo 249 *ídem*.

### **2. Oportunidad y legitimación en la causa por activa en la presentación del recurso extraordinario de revisión**

El recurso extraordinario de revisión fue interpuesto oportunamente, el 12 de julio de 2017<sup>9</sup>, pues la sentencia recurrida se dictó el 27 de octubre de 2016, y conforme con el artículo 251 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la sentencia de la Corte Constitucional SU-114 de

---

<sup>9</sup> Folio 245 reverso.

2018, en el caso de las causales del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o en las situaciones contrarias a la ley por fraude o abuso del derecho, la UGPP tiene legitimación para interponer este medio extraordinario en un término de 5 años.

Asimismo, la Sala advierte que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 facultó al Gobierno para que, 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, soliciten ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia la revisión de aquellas providencias judiciales en las que se reconozcan prestaciones periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.

A su vez, se observa que el numeral 6 del artículo 6 del Decreto 5021 del 28 de diciembre de 2009 *“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”*, establece como función de la UGPP *“6. Adelantar o asumir, cuando haya lugar, las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o normas que la adiciones o modifiquen”*.

En virtud de lo anterior, la Sala considera que la UGPP está legitimada en la causa por activa para interponer el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 797 de 2003 y que lo hizo de manera oportuna.

### **3. Problema Jurídico**

En los términos del recurso extraordinario de revisión presentado, la Sala debe establecer si procede infirmar la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que confirmó el fallo dictado el 18 de diciembre de 2015 por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá, que accedió a las pretensiones de la demanda.

Por consiguiente, la Sala debe determinar si en la sentencia proferida el 27 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se incurrió en las causales de revisión alegadas por el recurrente, esto es, si la cuantía del derecho reconocido al señor Domingo Orlando Rojas excede lo debido de acuerdo con la ley, por haberse ordenado la reliquidación de la pensión de jubilación sin la limitación del tope pensional dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013.

Para resolver el problema jurídico, se analizará el objeto del recurso extraordinario de revisión, el alcance de las causales invocadas por la entidad demandante, para, finalmente, descender al caso concreto.

### **3.1. Objeto y alcance del recurso extraordinario de revisión**

La jurisprudencia de esta Corporación, de manera pacífica, ha considerado que el propósito del recurso extraordinario de revisión es permitir que se garantice una justicia material en un caso que ya se ha decidido; un caso que si bien ha hecho tránsito a cosa juzgada y respecto del cual se pregonan su certeza y ejecutoriedad, por razones distintas al debate mismo de la instancia que dio lugar a la decisión judicial, se permite que esa fuerza de cosa juzgada se rompa y pueda dar paso a la protección, en algunos asuntos, de derechos fundamentales que fueron desconocidos o amenazados por el operador judicial.

Las causales que el legislador prevé como únicas para superar y quebrar la seguridad jurídica que se deriva de una sentencia judicial, en caso de su prosperidad, atienden a circunstancias específicas y objetivas que no corresponden a un cuestionamiento de valoraciones de tipo jurídico, fáctico o probatorio adelantado por el juzgador en el proceso que dio lugar a la decisión cuestionada. Por ello, no puede utilizarse este medio impugnativo so pretexto de reabrir el debate jurídico o revivir una valoración probatoria que fue realizada por el juez de instancia.

De forma consistente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la rigurosidad de esta clase de asuntos no permite que el juzgador se aproxime a alguna causal que no fue debidamente planteada y soportada, ni tampoco permite convertir esta vía en una tercera instancia, pues ello desnaturalizaría la función de esta clase de instrumentos extraordinarios<sup>10</sup>.

Ahora bien, el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo incorporó, a las causales allí establecidas, las previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, para que, por el trámite del recurso extraordinario de revisión, se resolviera esta acción especial, dentro de la cual también pueden invocarse las causales señaladas en el artículo 250 citado.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, 24 de febrero de 2004, exp. 15001-03-15-000-00793-00 y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Alberto Yepes Barreiro, 26 de febrero de 2013, exp. 15001-03-15-000-01027-00.

En efecto, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, establece:

**“ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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”.

La inclusión o correspondencia en cuanto al trámite o causales de estos dos mecanismos extraordinarios de revisión, no significa, como lo explicó la Sala Especial de Decisión 25, en sentencia del 4 de junio de 2019, “que la acción especial contenida en esa normativa y el referido recurso sean equiparables jurídicamente, sino solo que el trámite<sup>11</sup> y sus causales generales<sup>12</sup> le resultan aplicables a aquella por remisión”, pues esta acción especial “tiene un carácter sui generis<sup>13</sup>, dado que, más allá de que pueda infirmar una sentencia ejecutoriada – al igual que el recurso extraordinario de revisión –, presenta unas particularidades que le otorgan una entidad propia<sup>14</sup>”, como es el análisis que sobre su configuración realiza el juez de esta acción especial, debido a las dos causales de revisión que se pueden invocar<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Esta Corporación ha indicado que con la demanda de revisión se inicia una instancia con trámite propio y diferentes etapas procesales que culminan con un fallo definitorio sobre la legalidad de la sentencia ejecutoriada, conclusión que la ha llevado a concluir que el recurso extraordinario de revisión constituye un nuevo proceso o inclusive una acción o medio de control más. Ver: Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 12 de agosto de 2014 [Rad. 11001-03-15-000-2013-02110-00]. MP. Bertha Lucía Ramírez de Páez; Salas Especiales de Decisión No. 22 y 25. Sentencias de 3 de marzo de 2015 [Rad. 11001-03-15-000-2014-00579-00 (REV)]. MP. Alberto Yepes Barreiro [Rad. 11001-03-15-000-2012-01776-00 (REV)]. MP. (E) Hernán Andrade Rincón. La Corte Constitucional, en el marco de la acción especial revisión, ha aceptado que esta se realiza a través de una demanda sometida a las formalidades y requisitos del recurso extraordinario de revisión. Ver: Sala Plena. Sentencia C-835 de 2003. MP. Jaime Araújo Rentería.

<sup>12</sup> Sala 4ª Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017 [Rad. 11001-03-15-000-2016-02022-00(REV)]. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-835 de 2003. MP. Jaime Araújo Rentería. En esta providencia se indicó, como una novedad del artículo 20 de la Ley 797/03, que la acción especial o “sui generis” de revisión procedía no solo contra sentencias sino también contra los actos contentivos de transacciones o conciliaciones judiciales o extrajudiciales, con base en las causales generales y el trámite previsto para el recurso extraordinario de revisión en el CCA – hoy en el CPACA –. Agregó que las dos (2) causales especiales introducidas por esa norma sólo se predicaban únicamente respecto de las sentencias.

<sup>14</sup> Esta Corporación ha destacado que las particularidades de la acción especial de revisión le otorgan una entidad propia, reflejada principalmente en la legitimación por activa calificada y su finalidad. Ver: Sección Segunda. Auto de 27 de marzo de 2014 [Rad. 11001-03-25-000-2012-00561-00(2129-12)]. MP. Gerardo Arenas Monsalve, y [sA] sentencia de 17 de mayo de 2018 [Rad. 11001-03-25-000-2014-00665-00(2074-14)]. MP. William Hernández Gómez.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 25, Exp. 2014-02013-00. M.P. Dra. Marta Nubia Velásquez Rico.

Ciertamente, debido a las causales que son procedentes en este recurso extraordinario de revisión, concretamente, en cuanto a la cuantía del derecho reconocido, permite que el juez extraordinario, de alguna manera, analice aspectos de fondo, como, por ejemplo, frente a los factores que se tienen en cuenta para la cuantificación del derecho<sup>16</sup>.

Así mismo, es importante precisar que, al igual como sucede en el estudio de las causales del recurso extraordinario de revisión, los motivos para pretender la nulidad de la sentencia que ha reconocido el derecho a una prestación periódica a cargo del Tesoro Nacional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son de análisis restringido y riguroso frente a los cargos endilgados, pues tampoco le está permitido al juzgador aproximarse a una causal que no fue planteada en la demanda o efectuar una revisión integral del fallo, pues su naturaleza no es de ser una tercera instancia.

### 3.2. Alcance de las causales invocadas por la entidad recurrente

La **primera causal** es la prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, según la cual se puede solicitar la revisión de una sentencia “*cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso*”.

Sobre esta causal, la Sala Especial de Decisión 22, en sentencia del 5 de febrero de 2019, consideró:

*“Sobre el particular, es oportuno precisar que la parte interesada, al promover el recurso, debe aportar los elementos sobre los cuales estructura su petición, específicamente las conductas que considera violatorias del derecho fundamental cuya violación da lugar a la configuración de la causal.*

[...]

*Al respecto, la Sala precisa que el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía para equilibrar la relación autoridad - libertad que surge entre el Estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial.*

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley 56 de 2002, que culminó con la promulgación de la Ley 797 de 2003, la intención del legislador con la consagración de la acción especial estuvo centrada en la revisión de los montos de las pensiones reconocidas irregularmente o en contra de lo establecido por la ley, en orden a salvaguardar el equilibrio entre la prestación y su legalidad, así como también proteger los recursos limitados del tesoro público, la liquidez, solvencia y sostenibilidad del sistema de seguridad social y el principio de universalidad que lo gobierna. Ver: Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala 4ª Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017 [Rad. 11001-03-15-000-2016-02022-00(REV)]. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez; Sección Segunda. Subsección A. Sentencias de 21 de junio de 2018 [Rads. 11001-03-25-000-2014-00845-00(2572-14) y 11001-03-25-000-2014-00845-00(2743-13)], 12 de julio de 2018 [Rad. 11001-03-25-000-2013-00036-00(0091-13)] y 9 de agosto de 2018 [Rad. 11001-03-25-000-2017-00216-00(1223-17)]. MP. Rafael Francisco Suárez Vargas.

*Según la norma en comento, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:*

*i) El derecho al juez natural o funcionario competente;*

*ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa; y*

*iii) Las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, 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 ídem<sup>17</sup>.*

La Sala considera que para que se configure esta causal de revisión, la parte demandante debe probar que la pensión o prestación periódica fue expedida con violación del debido proceso, es decir, por alguna de las razones o núcleos fundamentales que componen este derecho, sin que sea dable proponer, bajo esta causal, argumentos de derecho sustancial. La prueba de la violación del debido proceso es carga de quien la invoca, hecho que debe estar suficientemente acreditado en el expediente, pues solo así podría quebrarse la cosa juzgada de la sentencia recurrida y dar paso al restablecimiento de la justicia material como fin legítimo de esta acción especial de revisión.

La **segunda causal** es la prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 “*cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto, o convención colectiva que le eran legalmente aplicables*”, es decir, cuando la sentencia reconoce una prestación por un monto que no corresponde a lo legal o convencionalmente viable.

La Sala Especial de Decisión 4, en sentencia del 1 de agosto de 2017, efectuó las siguientes consideraciones sobre el objeto y finalidad del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, así:

*“[...] esta disposición tuvo respaldo en la exposición de motivos del proyecto de Ley 56 de 2002 - Senado, que indicó: “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>18</sup>.”*

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 22, Exp. 2018-01884-00 M.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>18</sup> Ver en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=56&p\\_consec=4821](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=56&p_consec=4821)

*Con fundamento en esa teleología, el legislador dotó a las entidades públicas pagadoras de pensiones y a los entes de control, de una herramienta judicial para solicitar la corrección de los reconocimientos pensionales que se encuadren en dichas causales, las que se insiste, se establecieron con el propósito de fortalecer el principio de moralidad de que debe estar precedida esta actividad de reconocimiento pensional y como se lee en el aparte pretranscrito de la exposición de motivos, para enfrentar y afrontar el estado del arte actual en el tema de la corrupción que tanto perjudica las finanzas públicas, en tanto, el pago de las pensiones se nutre de los recursos del erario, ya de por sí limitados, y que imponen un examen exigente y riguroso frente a los montos que se autorizan, pues un exceso en tales sumas que no correspondan con lo dispuesto legalmente, afecta la liquidez y solvencia del sistema.*

*Es claro que el ejercicio de esta clase de recursos entra en colisión con la institución de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, pero precisamente, este mecanismo se instituyó como una excepción que debe ceder ante un fin legítimo, el cual es determinar si el reconocimiento se hizo con violación al debido proceso o si como aquí se invoca, la cuantía reconocida excede lo ordenado por la Ley.*

*Y es que no tiene asidero jurídico ni social sostener una prestación periódica, cuando es evidente que no era viable su reconocimiento o cuando su monto difiere en exceso, en tanto ello atentaría contra el interés de carácter general y el principio de universalidad que gobiernan el sistema de seguridad social, bajo el amparo de dar prevalencia a un interés particular, pero que es ficticio, en cuanto a que es ilegítimo, lo que en últimas representa un detrimento de los recursos sociales.*

*Ese equilibrio entre la prestación y la legalidad de la misma, es la que debe buscar el juez extraordinario cuando en virtud de su examen, analice si lo pedido en el recurso extraordinario de revisión recae en pensión irregularmente otorgada o en monto que no corresponde, o constituye una mera discrepancia que en última aconteció por ausencia de reclamo o defensa en las instancias ordinarias a efectos de plantear discusiones de orden interpretativo que no resulten de evidente disparidad con lo previsto u ordenado por la ley.*

*Todo ello hay que entenderlo dirigido al deber de moralizar la inversión pública y los dineros estatales, y que su propósito no es otro que orientar y potencializar la sostenibilidad del sistema, pues tales disposiciones buscan mantener y prolongar su viabilidad, ya que continuar solventando prestaciones que no atienden a esa legalidad, debilitan y ponen en riesgo de colapso la capacidad de abastecimiento y pago que tiene el Estado a su cargo, generando un potencial déficit por la asunción de coberturas no contempladas o que previstas, exceden el monto legal, lo que implicaría la devastación del erario.*

*En ese sentido, está visto que la eficiencia del sistema la representa el que sea una prioridad y un objetivo que la asignación de los recursos obedezca a una legal asignación a efectos de lograr una cobertura universal y equitativa para todos quienes tienen un derecho a pensión<sup>19</sup>.*

De la lectura de la disposición que consagra esta causal de revisión, la Sala advierte que lo pretendido por el legislador, es que las entidades públicas que menciona el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 tengan la legitimación para accionar contra una sentencia judicial ya ejecutoriada y que ha hecho tránsito a cosa juzgada, para corregirla, en cuanto ha reconocido una prestación periódica

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4. Exp. 2016-02022-00 M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

cuyo monto o cuantía excede a lo legalmente previsto, buscando restablecer el propósito y la sostenibilidad del sistema pensional, bajo los principios de solidaridad y equilibrio financiero.

#### **4. Caso concreto**

##### **4.1. Primer cargo de violación**

La entidad recurrente considera que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se produjo con vulneración al debido proceso, por cuanto se configuró la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la entidad demandada (UGPP), pues no era la autoridad llamada a satisfacer las pretensiones de la demanda, al no ser destinataria ni depositaria de los fondos o recursos que se recaudan para el Sistema de Seguridad Social en Salud.

Al respecto, se advierte que, de conformidad con lo previsto en el inciso 2 del artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, la representación de la Nación en los procesos contenciosos administrativos está a cargo del *“Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Fiscal General, Procurador o Contralor o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho”*.

Siendo ello así, y como el acto administrativo acusado en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el señor Domingo Orlando Rojas fue expedido por la UGPP, era ésta la autoridad administrativa llamada a actuar como demandada en el aludido proceso.

Asimismo, se evidencia que, la competencia para realizar la modificación del tope pensional corresponde a la UGPP, razón por la cual la Sala no advierte la vulneración del derecho al debido proceso, pues la UGPP era la persona jurídica legitimada en la causa para actuar como parte demandada en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y tuvo la oportunidad de ejercer los derechos de defensa y contradicción dentro de dicho asunto, por lo que no se encuentra fundada esta causal.

##### **4.2. Segundo cargo de violación**

La UGPP planteó como causal de revisión, la contenida en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, bajo el argumento que la sentencia cuya revisión se pretende ordenó que se continúe pagando la pensión de jubilación en los términos reconocidos en la Resolución 11024 de 20 de mayo de 2002, dictada por Cajanal; y se reintegren todos los valores descontados del monto pensional, desde el momento en que se ajustó la mesada pensional a 25 smlmv, es decir, desde julio de 2013.

Lo anterior, al considerar que en el Sistema General de Pensiones no deben existir pensiones por encima de los topes señalados por la ley, siendo así que la Corte Constitucional en varias sentencias resolvió sobre este tema, como en la C-258 de 2013, en la cual se consideró que el Estado está legitimado incluso para disminuir las mesadas pensionales, en amparo del interés general.

La Sala advierte que, en el asunto de la referencia no se discute el derecho pensional reconocido por la Caja Nacional de Previsión Social a favor del señor Domingo Orlando Rojas en la Resolución 4397 de 24 de mayo de 1995, sino la decisión adoptada por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante las cuales (i) se declaró la nulidad de los Oficios 20139901904121 de 15 de julio de 2013, suscrito por el Director de Pensiones de la UGPP, mediante el cual se comunica al pensionado que, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia C-258 de 2013, a partir del 1 de julio de 2013, su mesada pensional sería reajustada de manera automática al tope de 25 smlmv; y 20135022146681 de 6 de agosto de 2013, que confirmó la anterior decisión; (ii) se ordenó a la UGPP continuar pagando la pensión de jubilación al pensionado, en los términos reconocidos en la Resolución 11024 de 2002, mediante la cual se había dispuesto la reliquidación de la misma; y (iii) se condenó a la UGPP a reintegrar al interesado las sumas descontadas de la pensión con ocasión de la aplicación de la sentencia C-258 de 2013.

Se observa que en la sentencia recurrida el Tribunal consideró, entre otras cosas, lo siguiente:

*[...] En el asunto de la referencia se encuentra acreditado que la parte demandante cumplió 50 años de edad el 29 de mayo de 1988 y laboró en la rama jurisdiccional por casi 30 años, igualmente se advierte que la pensión del señor Domingo Orlando fue reliquidada (Resolución N°11024 del 20 de mayo de 2002) bajo el régimen especial de pensiones previsto en el Decreto 546 de 1971,*

*situación esta última frente a la cual no existe controversia, más aún, atendiendo lo dispuesto en sentencia del 23 de julio de 2001 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sala de Descongestión, que ordenó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social, efectuar una nueva liquidación de la pensión mensual vitalicia de jubilación del actor, al considerar que el mismo reunía los requisitos dispuestos en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971, esto es cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, de los cuales por lo menos 10 años hayan sido laborados en la Rama Jurisdiccional o el Ministerio Público.*

*Así las cosas, al señor Orlando Rojas no se le debía reajustar el monto de su pensión por cuanto del análisis jurisprudencial citado en el acápite denominado marco jurídico, se tiene, que a las personas que fueron pensionadas bajo el régimen del Decreto 546 de 1971, no se les aplica el tope de los 25 salarios mínimos establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-258, debido a que el régimen de transición debe ser aplicado en forma integral.*

*Además la sentencia C-258 restringió su objeto sólo a las pensiones congresionales con origen en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y por extensión legal, a las pensiones de los Magistrados de las Altas Cortes de Justicia según el artículo 18 del Decreto 104 de 1994.*

*En efecto, de las pruebas anteriormente enunciadas se desprende que al señor Domingo Orlando Rojas le fue reconocida pensión de jubilación efectiva a partir del 8 de marzo de 1995, bajo el régimen pensional especial consagrado en el Decreto 546 de 1971, tal como lo señala la resolución de reliquidación y la sentencia del 23 de julio de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sala de Descongestión; sin embargo este régimen especial no está sujeto al tope de los 25 s.m.l.m.v. en aplicación del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, en armonía con lo expuesto por el H. Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 12 de septiembre de 2014.*

*Por otro lado, como el actor causó su derecho con anterioridad al 31 de julio de 2010 de conformidad con el Acto Legislativo 1 de 2005, su reconocimiento pensional no está sujeto al tope de los 25 s.m.l.m.v.*

*Finalmente, la Sala considera que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, al proferir el oficio 20139901904121 de 15 de julio de 2013 y el oficio No. 20135022146681 de 6 de agosto de 2013, vulneró el debido proceso y el procedimiento previsto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que revocó un acto administrativo sin el consentimiento del titular del derecho y omitió recurrir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para realizar el control de legalidad como lo dispone la citada norma.*

*[...].*

Posteriormente, la UGPP interpuso acción de tutela contra las sentencias dictadas en primera y segunda instancia por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Dicha acción fue declarada improcedente en primera y segunda instancia, respectivamente por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado y la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

La Corte Constitucional seleccionó para revisión el asunto y mediante sentencia T-360 de 2018, revocó la decisión de tutela de segunda instancia y concedió transitoriamente el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la UGPP y ordenó suspender transitoriamente, a partir de la notificación de esa decisión, los efectos de la sentencia del 27 de octubre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que confirmó el fallo proferido el 18 de diciembre de 2015 por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá.

Pues bien, la Sala advierte que en el expediente no existe prueba si en la actualidad la mesada pensional que percibe el señor Domingo Orlando Rojas se encuentra afectada por el tope fijado en la sentencia C-258 de 2013, ya que no se allegó prueba al respecto. Sin embargo, le corresponde a la Sala establecer si en la decisión recurrida se dispuso el pago de la mesada pensional en una cuantía superior a la que corresponde según la ley, para lo cual se estudiará el marco jurídico sobre el límite al reconocimiento y pago de mesadas pensionales, así como el tope de las mesadas pensionales de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

### **Sobre el límite al reconocimiento y pago de mesadas pensionales**

En relación con el tope que se debe imponer a las mesadas pensionales, se indica que nuestro ordenamiento jurídico ha previsto tal limitante desde la expedición de la Ley 4ª de 1976<sup>20</sup>, la cual en su artículo 2 dispuso que *“Las pensiones a que se refiere el Artículo anterior (21) (...) no podrán ser inferiores al salario mínimo mensual más alto, ni superiores a 22 veces este mismo salario”*.

Luego, el artículo 2<sup>22</sup> de la Ley 71 de 19 de diciembre de 1988<sup>23</sup> y el artículo 3 del Decreto 1160 de 1989 (reglamentario de aquella), impusieron un nuevo límite correspondiente a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

A su turno, la Ley 100 de 1993, en su artículo 18, estableció que *“Cuando el Gobierno Nacional limite la base de cotización a 20 salarios mínimos, el monto de las pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida no podrá ser superior*

<sup>20</sup> “Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones”

<sup>21</sup> “de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, así como las que paga el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a excepción de las pensiones por incapacidad permanente parcial”

<sup>22</sup> “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”

<sup>23</sup> “Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones”

a dicho valor". Y con posterioridad, a través del artículo 2 del Decreto 314 de 4 de febrero de 1994 *"Por el cual se limita la base de cotización obligatoria del Sistema General de Pensiones"*, el presidente de la República, previó que *"(...) 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"*.

Más adelante, el legislador al proferir la Ley 797 de 2003<sup>24</sup> modificó, en su artículo 5, el inciso 4º del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, señalando 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"*.

Luego, se elevó a rango constitucional el límite para el reconocimiento pensional a 25 smlmv, mediante el Acto legislativo 01 de 2005, en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:*

*(...)*

*Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.*

*(...)"*

Sobre el asunto, se tiene que la Corte Constitucional en la sentencia del C-155 de 1997, indicó que resulta legítimo que la ley señale topes máximos al monto de la pensión, sin que por ello el derecho a la seguridad social se entienda afectado. En tal sentido, mencionó que dichos límites lo estableció el legislador en consideración de *"(...) 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"*<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales"

<sup>25</sup> M. P. Fabio Morón Díaz

### **Sobre el tope de las mesadas pensionales de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993**

La Ley 100 de 1993 tenía entre otros, como objetivo unificar la normativa en lo referente a la diversidad de regímenes pensionales especiales existentes. No obstante, con el fin de garantizar los derechos de quienes se encontraban próximos a consolidar su derecho pensional o tuviesen cierto tiempo de servicio, el artículo 36 de la mencionada Ley 100 de 1993 previó un régimen de transición.

Al respecto, dicha norma estableció que las personas que, a la entrada en vigencia del sistema de seguridad social integral, esto es, el 1 de abril de 1994, contaran con 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, se les reconocería la pensión de vejez de acuerdo con el régimen anterior al que estaban afiliados.

Justamente, uno de estos regímenes especiales anteriores a la Ley 100 de 1993, es el dispuesto para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y el Ministerio Público, contenido en el Decreto 546 de 27 de marzo de 1971, que estableció:

*“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”.*

Sobre este punto, se advierte a que pesar de que dicha norma no fijó límite máximo a los montos de las pensiones reconocidas en virtud del referido régimen especial pensional, tal omisión no es pretexto para sustraerse de aplicar los precitados umbrales pensionales, comoquiera que de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013 y T-360 de 2018, estos “(...) son un límite existente desde antes de la expedición el [sic] Acto Legislativo 01 de 2005 y que su incorporación en el texto superior mediante su artículo 48 busca establecer los topes **“para todas las mesadas pensionales con cargo a los recursos de naturaleza pública”**, con el fin último de “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**, de modo que resulta “(...) *desproporcionado y contrario a los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y a los que inspiran el sistema general de pensiones, la interpretación conforme a la cual las mesadas de quienes se encuentran en transición no están sujetas a tope*”<sup>26</sup>.

En consonancia, dicha Corporación a través de la sentencia T-73 de 2019<sup>27</sup> precisó que:

*“112. Ciertamente, el régimen de transición establecido por la Ley 100 de 1993 tuvo por objeto respetar las expectativas legítimas de las personas que aspiraban a obtener su derecho a la pensión con fundamento en los requisitos de la norma anterior. Con todo, si bien en el artículo 36 de la citada disposición se previó una transición para garantizar únicamente los aspectos del régimen especial relacionados con la edad, monto -entendido como tasa de remplazo<sup>28</sup>- y número de semanas o tiempo de servicio<sup>29</sup>, también se implementaron unos nuevos requisitos para el derecho a la pensión aplicables a toda la población<sup>30</sup>.*

*113. En esa medida, aspectos diferentes a los anteriormente señalados no se ampararon con la transición. De ello resulta claro que el tope pensional no fue un aspecto cobijado por la transición, pues la Ley 100 de 1993 y normas concordantes establecieron límites sobre la materia.*

(...)

*122. En ese sentido, el marco jurídico constitucional, legal y jurisprudencial sistemáticamente ha establecido que las mesadas pensionales están sujetas a un tope máximo, lo cual tiene alcance respecto a las pensiones reconocidas en virtud del Decreto 546 de 1971 (...).*

*123. En línea con lo anterior, resulta regresivo y, además contrario al marco jurídico aludido, considerar que las pensiones reconocidas en virtud de regímenes especiales, como los de la Rama Judicial y del Ministerio Público, carecen de límites (...).”*

De conformidad con lo anterior, se tiene que desde 1976 el ordenamiento jurídico colombiano ha fijado montos máximos para el pago de mesadas pensionales, los cuales se extienden y aplican a los beneficiarios de regímenes especiales por virtud de la transición de la Ley 100 de 1993.

Visto lo anterior, la Sala precisa que, en el asunto bajo análisis, el señor Domingo Orlando Rojas es beneficiario del Decreto 546 de 1971, que regula las pensiones para los servidores públicos del Ministerio Público y de la Rama Judicial, el cual

<sup>26</sup> Fallo T-360 de 2018, M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo

<sup>27</sup> M.P. Carlos Bernal Pulido

<sup>28</sup> Sentencias SU-395 de 2017, SU-230 de 2015, C-258 de 2013

<sup>29</sup> Aspectos del régimen especial al cual la persona se encontraba vinculada al momento de entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social

<sup>30</sup> Sentencia SU-023 de 2018

se aplica por la transición dispuesta en el inciso 2 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, hechos sobre los que no hay discusión.

Pues bien, la Sala evidencia que en la sentencia recurrida se ordenó pagar la pensión de jubilación reconocida al señor Domingo Orlando Rojas en los términos de la Resolución 11024 de 20 de mayo de 2002 expedida por Cajanal y reintegrar los valores descontados del monto de la pensión de jubilación, desde el momento en que se ajustó a 25 smlmv, bajo los argumentos que: (i) no se debía limitar el monto de su pensión, por cuanto era beneficiaria del régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971, al cual no se aplica el tope de 25 smlmv establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013; y (ii) se vulneró el derecho al debido proceso, por cuanto la UGPP revocó un acto administrativo sin el consentimiento del titular del derecho y omitió recurrir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para realizar el control de legalidad como lo dispone la citada norma.

Sobre la procedencia del recurso extraordinario de revisión en casos como el presente, esta Subsección se ha pronunciado en otras oportunidades. Al respecto, en sentencia del 27 de mayo de 2021, se indicó lo siguiente<sup>31</sup>:

*[...] 34. Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente señalar que la acción de revisión se erige como una herramienta judicial cuyo ejercicio hace prevalecer el interés de la colectividad por encima del particular al detener o armonizar con la ley el pago de pensiones reconocidas en exceso, bien sea por error, ignorancia o desconocimiento del funcionario judicial o administrativo de las disposiciones reguladoras de la pensión o ya sea por adoptarse una interpretación que no se acompasa con los principios reguladores del sistema de seguridad social en pensiones vertidos en la Carta Superior.*

*35. En ese sentido, un abuso del derecho en el sistema de seguridad social en pensiones se produce cuando en ejercicio de las garantías que aquel cobija, un individuo con una posición económica privilegiada obtiene, además de las ventajas que ostenta en la sociedad, otras adicionales que desafían los principios de la seguridad social en pensiones y resisten su orientación equitativa, tal como lo reconoció la Sentencia C-258 de 2013 al sostener que <<para que se produzca este abuso del derecho, el aumento [de la mesada pensional], se repite, debe ser claramente desproporcionado y debe ser evidente que no corresponde a su historia laboral>>. Subrayado nuestro.*

*36. Entonces, se justifica la revisión de las sentencias controvertidas por vía de las acciones extraordinaria de revisión, en aquellos casos en los cuales, al constatar que la ventaja irrazonable que generó el fallo cuestionado pone en riesgo el sostenimiento fiscal del sistema y por ende, la expectativa de los demás afiliados del sistema de seguridad social, con ocasión de una anomalía en la interpretación*

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 27 de mayo de 2021. Radicado: 11001-03-25-000-2018-01538-00. M.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

*judicial, carga que por supuesto, está a cargo de quien invoca la causal y que tiene el deber de demostrarlo. [...]”.*

A juicio de la Sala, la postura planteada en la decisión recurrida sobre la pensión de jubilación reconocida al señor Domingo Orlando Rojas afecta de manera significativa la mesada pensional que en derecho corresponde, lo que implica un acrecimiento injustificado de la misma y una repercusión en detrimento de los recursos del Estado, que se ven reflejados en una mesada pensional que pone en desequilibrio la sostenibilidad del sistema pensional, siendo esto indispensable para acceder a la revisión de la sentencia a través de este mecanismo, razón por la cual se declarará fundado el presente recurso.

En virtud de lo anterior, la Sala concluye que se debe infirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por cuanto ordenó a la UGPP continuar pagando la pensión de jubilación sin el tope establecido en virtud de la sentencia C-258 de 2013, lo que dio lugar a que el ente previsional debiera pagar una mesada pensional superior a la determinada por la ley<sup>32</sup>, razón por la cual se procederá a emitir la sentencia de reemplazo, toda vez que, si bien la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 255 del CPACA<sup>33</sup>, dicha disposición no resulta aplicable al caso bajo estudio, pues en virtud del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las normas de orden procesal tienen efectos inmediatos, salvo para los recursos interpuestos (ordinarios o extraordinarios), la práctica de pruebas decretadas, entre otras excepciones.

Quiere decir entonces que, como el recurso extraordinario de revisión se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, antes de la modificación surtida por la Ley 2080 de 2021, se debe aplicar la norma anterior frente a su trámite, es decir, que esta Sala es la competente para dictar la respectiva sentencia de reemplazo.

Pues bien, como quiera que en esta providencia ya están expuestos los antecedentes del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala procederá a revisar el asunto de fondo.

---

<sup>32</sup> Si bien no se encuentra probado que la UGPP esté pagando la mesada pensional, en especial teniendo en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-360 de 2018, debe estudiarse el asunto, porque el amparo constitucional se concedió de forma transitoria con el fin que sea el juez de revisión el que se pronuncie sobre el asunto.

<sup>33</sup> En dicha norma se indicó que, cuando se encuentre fundada la causal del numeral 5 del artículo 250, o la prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada y se devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte la sentencia de nuevo, según corresponda.

En el caso bajo estudio, se observa que el señor Domingo Orlando Olarte es beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues nació el 29 de mayo de 1939, es decir, que para el 1 de abril de 1994 (fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993) tenía 54 años, superando la edad de 35 años requerida en la norma; y tenía 29 años de servicio.

Pues bien, según lo indicado en párrafos anteriores, el régimen aplicable al demandante no dispone previsión alguna sobre el límite máximo a las mesadas reconocidas por virtud de éste; de modo que, para efectos de definir tal aspecto, debe acudirse a las normas del régimen general vigente para la fecha en que se hizo efectivo el derecho pensional, es decir, el 7 de marzo de 1995 (retiro definitivo del servicio).

Así las cosas, se estima que el tope máximo para liquidar la mesada pensional de la parte actora era el previsto en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993<sup>34</sup> y su Decreto reglamentario 314 de 1994, que lo fijaban en 20 smlmv, sin embargo, la entidad en los actos demandados en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho estableció como tope 25 smlmv.

En virtud de lo anterior, para la Sala no es posible modificar el tope que fue fijado en los actos administrativos acusados, máxime cuando se advierte que en el recurso extraordinario de revisión se pretende que se establezca el tope de la pensión de jubilación reconocida al señor Domingo Orlando Rojas en 25 smlmv.

Ahora bien, se resalta que en el caso bajo estudio la UGPP debía modificar, de forma automática, la mesada pensional al superar el tope legal, con el fin de evitar una afectación de los principios de sostenibilidad financiera, solidaridad, igualdad y universalidad, por lo que no se evidencia una vulneración del derecho al debido proceso del pensionado. Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en sendas sentencias (T-320 de 2015 y 615 de 2016), e incluso en la providencia proferida sobre el caso concreto (T-360 de 2018).

Teniendo en cuenta lo expuesto, la Sala considera que los actos administrativos en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por el señor Domingo Orlando Rojas no se encuentran viciados de nulidad y se dictaron con aplicación de las normas legales y constitucionales aplicable, razón por la cual

---

<sup>34</sup> Normativa vigente al 7 de marzo de 1995.

debe revocarse la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá que accedió a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se negarán las mismas.

Para finalizar, sobre la condena en costas, es importante destacar que no procede de manera automática, pues tal y como se indica en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, “(...) *solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (...)*”. Siendo así, como en el trámite del presente recurso no se observa su causación, esta Sala no condenará en costas al recurrente.

### III. DECISION

Así las cosas, la Sala declarará fundado el recurso extraordinario de revisión presentado por la UGPP; revocará la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá y, en lugar, se negarán las pretensiones de la demanda; y no condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por **la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP** contra la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 11001-33-35-027-2013-00864-02, por la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

**SEGUNDO:** En consecuencia, se **INFIRMA** la sentencia del 27 de octubre de 2016, proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su lugar, se dispone **REVOCAR** el fallo dictado por el Juzgado Veintisiete Administrativo de Bogotá el 18 de diciembre de 2015 y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

**TERCERO:** No hay lugar a condena en costas, por no haberse causado.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(Firmado electrónicamente)  
**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

(Firmado electrónicamente)  
**CARMELO PERDOMO CUÉTER**