



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN TERCERA**

Juez: ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Reparación Directa
Radicación: 110013336038201500742-00
Demandante: Guillermo Bueno Miranda
Demandado: Nación- Rama Judicial

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare que la **RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** es responsable por los daños materiales y morales ocasionados al señor **GUILLERMO BUENO MIRANDA** por error judicial derivado de la sentencia C-258 de 2013 proferida por la Corte Constitucional, que condujo a la reducción de la mesada pensional a la que tiene derecho.

1.2.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la **RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL** al pago de las mesadas pensionales desde que se hizo efectiva la sentencia C-258 de 2013 hasta que se profiera sentencia en el presente asunto. Así mismo, se paguen los valores que devengaría por el resto de su vida probable.

1.3.- Subsidiariamente, que se condene a la entidad a pagar mensualmente la mesada completa conforme fue reconocido por el Instituto de Seguros Sociales-

hoy Colpensiones-, más los reajustes correspondientes a partir de la ejecutoria de la sentencia del presente proceso.

1.4.- Se condene a la entidad a pagar los valores que por mesadas pensionales dejará de recibir la cónyuge del demandante en sus años probables de supervivencia como beneficiaria sustituta de la pensión.

2.- Fundamentos de hecho

Conforme lo consignado en el escrito de demanda, se sintetizan así:

2.1.- Con sentencia del 21 de junio de 2010, el Juzgado 29 Penal del Circuito de Bogotá dispuso el reconocimiento y pago de la pensión al señor Guillermo Bueno Miranda. Precisa que su derecho se causó a partir del 13 de mayo de 2008, cuando se encontraba desempeñando el cargo de Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura.

2.2.- Conforme a lo anterior, el Instituto de Seguro Social procedió a dictar la Resolución No. 030519 del 15 de octubre de 2010, fijando como monto de la pensión la suma de \$17.15.195.00. Luego, mediante Resoluciones 001315 del 24 de enero y 016643 del 24 de mayo de 2011 se modificó la cuantía a la suma de \$19.096.561 a partir del 15 de febrero de 2011.

2.3.- En el año 2013, sin explicación alguna la mesada pensional fue reducida a la suma de \$14.737.500 y desde entonces ha sido ajustada cada año sobre el valor reducido en julio de 2013.

2.4.- El 8 de enero de 2014 Colpensiones le notificó el reajuste de su pensión en atención a lo decidido en la sentencia C-258 de 2013, por medio de la cual la Corte Constitucional modificó el régimen especial de los congresistas y magistrados de las Altas Cortes e impartió órdenes para su cumplimiento, entre estas, el reajuste de todas las mesadas pensionales que se pagan con cargo a recursos de naturaleza pública al tope de los 25 SMLMV.

2.5.- Con esto, el demandante aduce que por medio de la decisión contenida en la sentencia C-258 de 2013 la Corte Constitucional violó su derecho legítimamente adquirido a disfrutar de la pensión de jubilación reconocida conforme a la Ley, pues con el tope fijado se le ocasionaron unos perjuicios que no está en la obligación de soportar.

3.- Fundamentos de derecho

El demandante señaló como fundamento jurídico los artículos 4, 90 de la Constitución Política, y los artículos 23, 29, 48, 53, 58 y 90 del Acto Legislativo 1 de 2005.

De igual manera, cita la Ley 23 de 1991, artículo 2 de la Ley 4ª de 1992, Ley 640 de 1991, Ley 446 de 1998, Ley 100 de 1993, artículo 70 de la Ley 446 de 1998, artículos 1 y 23 de la Ley 640 de 2001, Ley 270 de 1996, Ley 1285 de 2009, Decreto 2511 de 1998 y Decreto 1069 de 2015, entre otros. La parte actora citó también la Sentencia SU-975 de 2003 para su estudio.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El 24 de febrero de 2017¹ el apoderado judicial de la entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda porque no existe responsabilidad por parte de la **RAMA JUDICIAL** debido a que para la configuración del daño no basta con la simple inconformidad con la interpretación de la sentencia C-258 de 2013, ya que el criterio fijado por la Corte Constitucional en la misma, se hizo atendiendo a que de la verificación de la norma demandada se determinó que atentaba contra los principios de igualdad y solidaridad, necesarios en un Estado Social de Derecho.

Sostiene que si bien en el caso del demandante se vio reducida su mesada pensional, el señor Guillermo Bueno Miranda está en el deber de soportar ese daño, y en este caso, no se encuentran vulnerados sus derechos.

Explica que no puede hablarse de error judicial, pues la Corte Constitucional profirió una decisión “*erga omnes*” por haber fijado su criterio en una sentencia de Constitucionalidad, sin hacer distinción de quién o quiénes podrían ser presuntamente afectados, pues en últimas dicha norma no les priva de su derecho a acceder, ni tener una pensión, se limitó a hacer una ponderación de valores, principios y derechos entre la norma acusada y todo el ordenamiento jurídico.

Con estos argumentos, la Rama Judicial solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, al no encontrarse probado el error judicial alegado.

¹ Folios 67 a 74 del cuaderno 1

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

El 7 de septiembre de 2015² la demanda fue presentada en la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual por auto del 5 de octubre del mismo año³ proferido por el Magistrado Henry Aldemar Barreto Mogollón, declaró la falta de competencia para conocer del asunto, y ordenó su remisión a la Oficina de Apoyo Judicial de la Sede de los Juzgados Administrativos para ser sometida a reparto.

El 28 de octubre de 2015⁴ fue repartido el asunto a este Despacho Judicial, por lo que con auto del 16 de febrero de 2016⁵ fue admitida la demanda de la referencia. La Rama Judicial contestó dentro del término.

El 5 de abril de 2018⁶, se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual se evacuó las etapas de saneamiento, excepciones previas, fijación del litigio, y se decretaron algunas pruebas solicitadas por la parte demandante. Luego, en audiencia de pruebas del 31 de enero de 2019⁷ se realizó la contradicción del dictamen pericial aportado, se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1.- Parte demandante

El demandante, quien actúa en causa propia dada su calidad de abogado titulado, con memorial del 8 de febrero de 2019⁸ presentó sus alegatos de conclusión. Reiteró que, en su criterio, la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013 incurrió en los siguientes errores jurisdiccionales: i) violó el principio de los derechos adquiridos, ii) vulneró el principio de la cosa juzgada constitucional, iii) desconoció los derechos al debido proceso y a la defensa, iv) se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, y v) desconoció los principios de igualdad y seguridad jurídica en las decisiones judiciales.

² Folio 33 c. 1

³ Folios 35 c. 1

⁴ Folio 41 c. 1

⁵ Folio 42 c. 1

⁶ Folios 81 a 84 c. 1

⁷ Folios 117 a 118 c. 1

⁸ Folios 119 a 137 c. 1

Después de detallar cada uno de los puntos alegados, concluye que al señor Guillermo Bueno Miranda mediante acto de la Administración, debidamente ejecutoriado, se le consolidó un derecho consistente en que por el resto de la vida, y por el que sobreviva su cónyuge, recibiría el monto pensional que le fue reconocido, incrementado en los términos de la Ley.

Sin embargo, la decisión contenida en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional fue injusta al reducirle la mesada pensional a la cantidad de 25 SMLMV, lo que afectó sus derechos adquiridos e impactó en sus condiciones de vida.

Por lo anterior, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

4.2.- Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

El 12 de febrero de 2019⁹ el apoderado judicial de la entidad demandada ratificó las razones señaladas en la contestación de la demanda y explicó que del tema sujeto a debate en el presente medio de control se cuenta con precedente constitucional que señala que lo resuelto en la sentencia C-258 de 2013 hace a tránsito a cosa juzgada constitucional con efectos erga omnes y de obligatorio cumplimiento.

Por lo tanto, no le asiste razón al demandante respecto a su solicitud de que de manera exclusiva y personal se aplique una norma que ya no se encuentra vigente, pues de ser así se quebrantaría el principio de igualdad y de solidaridad del sistema pensional. Por ello, solicita se absuelva a la Rama Judicial de las pretensiones de la demanda, por cuanto no se demostró ni el perjuicio causado ni la responsabilidad de la entidad frente al mismo.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 104 numeral 1, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁹ Folios 138 a 142 c. 1



2.- Problema Jurídico

El litigio se circunscribe a determinar si la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL** es administrativamente responsable de los daños invocados por el demandante con motivo del presunto error judicial en que incurrió la Corte Constitucional al expedir la sentencia C-258 de 2013, que llevó a que Colpensiones redujera la mesada pensional del doctor Guillermo Bueno Miranda.

3.- Responsabilidad extracontractual del Estado por Error Judicial

La Constitución Política en el artículo 90 consagra la Cláusula General de responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

“Artículo 90.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”.

La referida norma constitucional, tiene su desarrollo en el artículo 140 del CPACA, que señala que el daño antijurídico puede ser *“producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.”*

En relación con la responsabilidad de los agentes judiciales, la Ley 270 de 1996 *“Estatutaria de la Administración de Justicia”*, ha definido tres títulos jurídicos de imputación, a saber: i) el error judicial, ii) la privación injusta de la libertad y iii) el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, así en el artículo 65 consagró:

“Artículo 65.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”.

A su vez, el error judicial se encuentra regulado en el artículo 66 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, en los siguientes términos:

“Artículo 66. Error Jurisdiccional. Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley”.

De igual modo, respecto a los presupuestos para la configuración del mismo, el artículo 67 de la norma ya citada, indica:



“Artículo 67. Presupuestos del Error Jurisdiccional. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:

1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.
2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme”.

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia C-037 de 1996, declaró la exequibilidad de la norma anterior, condicionándola de la siguiente manera:

“...Dentro de este orden de ideas, se insiste, es necesario entonces que la aplicabilidad del error jurisdiccional parte de ese respeto hacia la autonomía funcional del juez. Por ello, la situación descrita no puede corresponder a una simple equivocación o desacierto derivado de la libre interpretación jurídica de la que es titular todo administrador de justicia. Por el contrario, la comisión del error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso, que demuestre, sin ningún asomo de duda, que se ha desconocido el principio de que al juez le corresponde pronunciarse judicialmente de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y las pruebas aportadas – según criterios que establezca la ley -, y no de conformidad con su propio arbitrio. En otras palabras, considera esta Corporación que el error jurisdiccional debe enmarcarse dentro de los mismos presupuestos que la jurisprudencia, a propósito de la revisión de las acciones de tutela, ha definido como una “vía de hecho”...”

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 14 de julio de 2017, Exp. No. 36511, M.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, respecto al error judicial, indicó:

“...la Sala ha establecido que el error jurisdiccional como título de imputación de responsabilidad del Estado se presenta siempre que *“una providencia judicial en firme, y con independencia de si fue proferida con culpa o sin ella, pero que es equivocada porque no se ajusta a la realidad procesal o a la ley, se causa un daño antijurídico que debe ser reparado”*¹⁰”

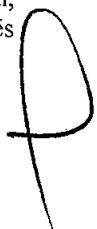
.....

Se afirma que por error judicial *“ha de entenderse la lesión definitiva cierta, presente o futura, determinada o determinable, anormal a un derecho a un interés jurídicamente tutelado de una persona, cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, y materializado a través de una providencia contraria a la ley que se encuentre en firme y que la víctima no está en el deber de soportar”*¹¹

.....

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 23 de abril de 2008, expediente: 16271.

¹¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Responsabilidad del Estado por la actividad judicial, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer- Carías de Derecho Administrativo Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2015, pág. 105



En reiterada jurisprudencia, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que las condiciones necesarias “para estructurar el error jurisdiccional que materializará la responsabilidad patrimonial del Estado (...) son las siguientes”¹²:

“a) En primer lugar, del concepto mismo, es lógico inferir que el error jurisdiccional debe estar contenido en una providencia judicial que se encuentre en firme. Efectivamente, aun cuando una decisión judicial resulte equivocada, si ésta aún puede ser revocada o modificada, el daño no resultaría cierto, pues el error no produciría efectos jurídicos y, además, podría superarse con la intervención del superior funcional. (...)

“b) Tal y como se deduce de pronunciamientos anteriores de esta Sección, el error jurisdiccional puede ser de orden fáctico o normativo. El primero, supone diferencias entre la realidad procesal y la decisión judicial, porque i) no consideró un hecho debidamente probado o ii) se consideró como fundamental un hecho que no lo era, o se presentan distancias entre la realidad material y la procesal, i) porque no se decretaron pruebas conducentes para determinar el hecho relevante para el derecho o ii) porque la decisión judicial se fundamentó en un hecho que posteriormente se demostró que era falso. El error normativo o de derecho, supone equivocaciones i) en la aplicación del derecho, pues se aplicó al caso concreto una norma que no era relevante o se dejó de aplicar una directa o indirectamente aplicable al mismo y, ii) cuando se aplicaron normas inexistentes o derogadas u otros similares.

“c) El error jurisdiccional debe producir un daño personal y cierto que tenga la naturaleza de antijurídico, esto es, que el titular no tenga la obligación jurídica de soportar. Con ello, entonces, se excluyen las decisiones que se mueven en la esfera de lo cuestionable o las sentencias que contienen interpretaciones válidas de los hechos o derechos.

“d) La equivocación del juez o magistrado debe incidir en la decisión judicial en firme, pues como bien lo sostiene la doctrina española: “el error comentado (judicial) incide exclusivamente en la potestad jurisdiccional que se materializa en la sentencia o resolución -auténtica declaración de voluntad del órgano que ostenta aquélla-, siempre ha de consistir en aplicar la norma que a cada supuesto corresponde, el error ha de radicar en un equivocado enjuiciamiento o no aplicación a aquél de la solución únicamente querida por el legislador”¹³¹⁴.”

En consecuencia, de acuerdo al análisis del caso concreto, se deberá evaluar si existe un daño antijurídico, entendido éste, como la lesión producida al administrado, la cual, no tenía el deber jurídico de soportar y que es imputable a la entidad demandada, derivada por supuesto de la comisión de un error jurisdiccional, que según lo afirma el actor se concreta en el *sub lite* en la decisión asumida por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013.

4.- Caso en concreto

El doctor Guillermo Bueno Miranda demanda en reparación directa a la Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a fin de que le sean indemnizados los perjuicios que según él le fueron ocasionados por la Corte Constitucional con la expedición de la sentencia C-258 de 2013, pues a

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006, expediente: 14837 y 23 de abril de 2008, expediente: 16271.

¹³ Reyes Monterreal, José María. La Responsabilidad del Estado por Error y Anormal Funcionamiento de la Administración de Justicia. Editorial Colex. Madrid. 1995. Página 24.”

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 27 de abril de 2006, expediente: 14837.



raíz de la misma Colpensiones redujo su mesada pensional a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El accionante señala que el error judicial en que incurre la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que motivó que su mesada pensional fuera reducida por Colpensiones a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se explica en que: (i) se desconoció el principio constitucional de los derechos adquiridos porque el doctor Guillermo Bueno Miranda causó su derecho pensional desde el mes de mayo de 2008, mucho antes de expedirse ese fallo y de que Colpensiones redujera la pensión del actor; (ii) se violó el principio constitucional de la cosa juzgada en virtud a que el fallo de esa Alta Corte desconoció la sentencia de tutela emitida el 21 de junio de 2010 por el Juzgado 29 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá en el expediente No. 2010-00088, que dejó sin efectos los actos administrativos expedidos por el Instituto de Seguros Sociales para negarle la pensión al actor, y en su lugar le ordenó que procediera en el término máximo de 10 días a reconocerle la pensión en los términos del Decreto 1293 de 1994, fallo de tutela que fue excluido de revisión por la misma Corte Constitucional, con lo que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional; (iii) se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa porque la Corte Constitucional *“me condenó a perder mi derecho fundamental a percibir el monto completo de la pensión que me había sido legítimamente reconocida, sin que tuviera oportunidad de ser oído para exponer mis argumentos, solicitar o controvertir pruebas, presentar recursos, etc.”*; (iv) se extralimitó en el ejercicio de sus facultades porque a pesar de que debía hacer un control abstracto de constitucionalidad, impartió la orden a las autoridades competentes de reducir las mesadas pensionales al límite de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con lo que produjo efectos particulares y concretos; (v) se transgredieron los principios de igualdad y seguridad jurídica porque esa corporación judicial dejó de aplicar su sentencia SU-1219 de 2001 que habla del carácter inmutable de los fallos de tutela que no son seleccionados para revisión, y por inaplicar igualmente su sentencia SU-975 de 2003 que reconoce el régimen especial de jubilación de los magistrados de Altas Cortes, acogida en distintos pronunciamientos del Consejo de Estado.

Ahora, en el caso particular, y de las pruebas arrimadas al proceso, se observa que, mediante sentencia proferida el 21 de junio de 2010¹⁵ por el Juzgado veintinueve (29) Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento dentro de la

¹⁵ Folio 31 a 39 c. 2

acción de tutela promovida por el doctor Guillermo Bueno Miranda contra el Instituto de Seguros Sociales, se tutelaron los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, seguridad social y mínimo vital del accionante, se dejó sin efectos las Resoluciones 031458 y 01307 del 21 de julio de 2009 y 9 de abril de 2010 proferidas por el Gerente II del Centro de Atención al Pensionado de la Seccional Cundinamarca y Gerente Seccional de Cundinamarca y se ordenó a la accionada expedir nuevo acto administrativo mediante el cual se reconociera y liquidara la pensión del mismo.

Según oficio No. PET-SGT-0602/13 de 1° de octubre de 2013, firmado por la doctora Martha Victoria Sáchica Méndez en calidad de secretaria general de la Corte Constitucional, el anterior fallo de tutela *“fue excluido de revisión mediante auto del día 11 de agosto de dos mil diez (2010), notificado por estado el día 27 de agosto del mismo año. Con lo cual concluyó la competencia de la Corte Constitucional, en relación con el referido expediente.”*¹⁶.

Por lo anterior, mediante Resolución No. 030519 del 15 de octubre de 2010¹⁷ *“Por la cual se resuelve una solicitud de prestaciones económicas en el Sistema General de Pensiones- Régimen de Prima Media con Prestación Definida y se da cumplimiento a un fallo de tutela”*, el Instituto de Seguros Sociales resolvió conceder pensión de vejez de manera definitiva al asegurado doctor Guillermo Bueno Miranda, en la suma de \$17.152.195.00 para el año 2010.

En el presente asunto también se acreditó que con Resolución No. 001315 del 24 de enero de 2011¹⁸, se modificó la Resolución No. 030519 del 15 de octubre de 2010 y se dispuso que el valor de la pensión del demandante corresponde a un valor de \$16.009.913.00. Así mismo, con Resolución No. 016643 del 24 de mayo de 2011¹⁹ se modificó nuevamente la Resolución No. 030519 del 15 de octubre de 2010 y se fijó como valor de la pensión del doctor Guillermo Bueno Miranda el monto de \$19.096.561.00, a partir del 15 de febrero de 2011.

Mediante oficio del 9 de diciembre de 2013²⁰ el Gerente Nacional de Nómina de Pensionados de Colpensiones le comunicó al doctor Guillermo Bueno Miranda que la Corte Constitucional profirió el 7 de mayo de 2013 la Sentencia C-258, a través de la cual modificó el régimen especial de los Congresistas y

¹⁶ Folio 40 c. 2

¹⁷ Folio 41 a 46 c. 2

¹⁸ Folio 47 a 49 c. 2

¹⁹ Folio 50 a 52 c. 2

²⁰ Folio 65 c. 2

Magistrados de Altas Cortes e impartió órdenes específicas para su cumplimiento, entre las cuales se encuentra el reajuste de todas las mesadas pensionales que se pagan con cargo a recursos de naturaleza pública al tope máximo de 25 SMLMV. En ese sentido, al estar el caso del demandante en ese contexto, se ajustó el valor de la pensión a la suma de \$14.737.500.oo.

Una vez precisados los argumentos con base en los cuales el actor pretende demostrar que la Corte Constitucional incurrió en error jurisdiccional en la sentencia C-258 de 2013, y los principales medios de prueba que nutren este medio de control, informa desde ya el Despacho que la demanda está llamada a fracasar, según las siguientes razones:

En primer lugar, se tiene que la sentencia C-258 de 2013 fue proferida por la Corte Constitucional para resolver la demanda de inconstitucionalidad que presentaron dos ciudadanos contra el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, norma cuyo tenor literal establecía lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, durante el último año, y por todo concepto, perciba el Congresista. Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que por todo concepto devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.”

Las razones esgrimidas por los ciudadanos que promovieron las acciones públicas de inconstitucionalidad se apoyan en el Acto Legislativo 01 de 2005 y en que ese régimen especial finalizó con esta enmienda constitucional, además de que no se ajusta a la norma superior un régimen que termina siendo discriminación positiva a favor de los congresistas y altos dignatarios, quienes menos lo necesitan. De igual forma, sostuvieron los demandantes que la norma acusada desconoce el principio de igualdad porque favorece a servidores públicos que tienen unas de las retribuciones más altas que paga el Estado Colombiano, así como el principio de sostenibilidad fiscal porque en todo caso ordena reconocer una pensión no inferior al 75% del ingreso mensual promedio del último año, sin consideración a que las cotizaciones no son consecuentes con la asignación recibida, lo que hace que se califique a esa pensión como una “dádiva”.



La Corte Constitucional después de analizar de manera detallada el contenido de la norma demandada, teniendo en cuenta las distintas interpretaciones judiciales que se han hecho de la misma, y realizar algunas consideraciones sobre el impacto fiscal que tiene el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales del referido régimen, de un lado declaró inexecutable las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su párrafo.

De otro lado declaró executable las restantes expresiones de la norma demandada en el entendido que “(i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1° de abril de 1994, no se encontraran afiliados al mismo. (ii) Como factores de liquidación de la pensión solo podrán tomarse aquellos ingresos que hayan sido recibidos efectivamente por el beneficiario, tengan carácter remunerativo del servicio y sobre los cuales se hubieren realizado las cotizaciones respectivas. (iii) Las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL) aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso. (iv) Las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial, no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1° de julio de 2013”.

Para determinar la inexecutable o executable condicionada de los apartes antes señalados del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, la Corte Constitucional realizó un análisis detallado de cada uno de ellos, estableciendo fundamentalmente que los mismos directamente o sin el condicionamiento que realizó, permiten que un sector privilegiado de la población reciba un tratamiento preferente y excesivo en materia pensional carente de justificación objetiva razonable, “implican un sacrificio injustificado de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen la seguridad social”, y constituyen “un obstáculo al cumplimiento del mandato de ampliación progresiva del sistema de seguridad social para cubrir a las personas de menores ingresos que viven su vejez en condiciones de alta vulnerabilidad”.

De otro lado, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable y executable condicionada de los mencionados apartes del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la Corte Constitucional emitió las siguientes órdenes:



“Cuarto.- Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley, en los términos del acápite de conclusiones de esta sentencia, se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.

Quinto.- En los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero, quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 deberán en el marco de su competencia tomar las medidas encaminadas para hacer efectivo el presente fallo, aplicando en lo pertinente, los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003, en los términos del apartado de conclusiones de esta sentencia.

Sexto.- COMUNICAR la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y al Ministerio del Trabajo la presente sentencia para que velen por su efectivo cumplimiento.”

Lo anterior, en atención a que la Corte analizó los efectos de su decisión frente a las mesadas pensionales causadas con anterioridad al estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, determinando que era necesario ordenarle a las instituciones de seguridad social competentes, que adelantaran las gestiones requeridas para que las pensiones reconocidas con fundamento en la norma antes señalada estuvieran en consonancia con la sentencia de constitucionalidad.

Según la referida sentencia, dentro de los aspectos que las instituciones de seguridad social debían verificar respecto a las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992²¹, se destaca para el caso en estudio, el tope de las mesadas pensionales, que de acuerdo a lo decidido por la Corte Constitucional no podía superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual se debía verificar por las entidades competentes a más tardar el 1° de julio de 2013.

Sobre el particular la Corte Constitucional hizo las siguientes precisiones en la parte motiva de la sentencia C-258 de 2013. Veamos:

“Habiendo entonces encontrado que las expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se

²¹ **ARTÍCULO 17.** <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, apartes tachados INEXEQUIBLES> El Gobierno Nacional establecerá un régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas para los Representantes y Senadores. Aquéllas y éstas no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio que, ~~durante el último año, y por todo concepto~~, perciba el Congresista. ~~Y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.~~

PARÁGRAFO. La liquidación de las pensiones, reajustes y sustituciones se hará teniendo en cuenta el último ingreso mensual promedio que ~~por todo concepto~~ devenguen los Representantes y Senadores en la fecha en que se decreta la jubilación, el reajuste, o la sustitución respectiva.

reajuste el salario mínimo legal”, contenidas en el primer inciso del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, así como la expresión “por todo concepto”, contenida en su párrafo, resultan inexecutable, y que no resultan ajustadas a la Carta algunas interpretaciones que de la norma han hecho las autoridades judiciales y administrativas, en los términos ya expuestos, debe entonces procederse a analizar cuáles son los efectos de la decisión que habrá de adoptar la Corte.

En **primer lugar**, es claro que, a partir de esta sentencia, **ninguna** pensión, causada bajo el régimen especial de Congresistas consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, se podrá reconocer ni liquidar por fuera de las condiciones que fijan la interpretación conforme a la Constitución.

En **segundo lugar**, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa.

Los topes existieron antes y después de la Ley 100 de 1991. La razón para su establecimiento reside en el hecho que, en los sistemas de prima media, la mesada pensional incorpora un componente sustancial de subsidio con recursos de naturaleza pública. Esto es, el sistema de aportes por cuenta del empleado y del empleador, no alcanza a generar los recursos para financiar una pensión vitalicia con las previsiones de los distintos regímenes sobre tiempo de servicios y tasa de reemplazo, lo cual implica que la diferencia se paga con recursos públicos. El legislador, en consonancia con previsiones constitucionales, encontró, que en materia pensional tales recursos deben destinarse a subsidiar las pensiones de las personas de más bajos ingresos y a ampliar la cobertura del sistema.

Por la anterior razón, cuando la ley dispone que, de manera general, todas las personas ingresarán al sistema general de pensiones, y cuando efectivamente ese ingreso se produce, salvo la consagración de un sistema de transición, 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.

Sobre esa base, la Corte encuentra que, en tanto la pretensión de que algunas mesadas pensionales no están sujetas al tope que, de manera general, se ha previsto en la Ley, resulta contraria a la Constitución, procede, como efecto de la sentencia, se produzca un ajuste inmediato de todas las pensiones que se hayan venido pagando por encima de ese tope.

En **tercer lugar**, y como se explica en el siguiente apartado, las autoridades administrativas revocarán o reliquidarán las pensiones que, en los términos de esta providencia, bajo el amparo del artículo 17 Ley 4 de 1992, se hayan reconocido con fraude a la ley o con abuso del derecho. Para ello, siempre se obrará con respeto al debido proceso, no se suspenderá o alterará el pago de las mesadas pensionales hasta la culminación del procedimiento administrativo y las decisiones serán susceptibles de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En cuanto a las pensiones adquiridas de buena fe y con la confianza legítima de haber actuado de conformidad con la normatividad vigente, sin que pueda predicarse abuso del derecho ni fraude a la ley, se harán también las consideraciones que a continuación se explican.”

Dejando de lado, por ahora, si el referido fallo de la Corte Constitucional tuvo o no efectos inmediatos y directos sobre la pensión reconocida a favor del doctor Guillermo Bueno Miranda, el Juzgado no considera, como sí lo hace el actor, que esa Alta Corte haya incurrido en un error jurisdiccional.

Recuérdese que dicho error no se configura a partir de las discrepancias que las personas puedan tener respecto de la providencia judicial. El error en que pueda incurrir una autoridad judicial y que amerita ser indemnizado bajo el principio de responsabilidad bajo el título de imputación al que recurre el doctor Guillermo Bueno Miranda, es de connotaciones extraordinarias, y *“debe enmarcarse dentro de una actuación subjetiva, caprichosa, arbitraria y flagrantemente violatoria del debido proceso...”*.

Sin embargo, para este operador judicial no resulta acertado decir que la Corte Constitucional, en la sentencia C-258 de 2013, incurrió en un error jurisdiccional o que obró de forma caprichosa o subjetiva al disponer que las pensiones reconocidas con base en el régimen especial examinado debían ajustarse al tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y que por ello las pensiones reconocidas *“con abuso del derecho o con fraude a la ley,... se revisarán por los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, quienes podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013.”*

Y no se concibe esa postura de la Corte Constitucional como un capricho suyo si se repara en que el examen de constitucionalidad que se hizo en la sentencia C-258 de 2013 tuvo como referente normativo el Acto Legislativo 01 de 2005 que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política, entre otras, con las siguientes normas:

“A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.”

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.”

“La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.”



“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.”

Si la norma anterior, que entró a regir el 25 de julio de 2005, puso fin a los regímenes especiales y exceptuados, si el régimen analizado de congresistas y magistrados de altas cortes entra en esa clasificación, y si además se dispuso que a partir del 31 de julio de 2010 no podían causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, no resulta antojadizo o caprichoso que la Corte Constitucional haya ordenado en la sentencia C-258 de 2013 que las autoridades competentes verificaran dentro de un término razonable si algunas de las pensiones reconocidas bajo ese régimen lo habían sido con desconocimiento de esas nuevas reglas.

Es decir, que la Corte Constitucional, según lo entiende el Despacho, no actuó guiada por razones subjetivas, sino que lo hizo apoyada en el principio de autonomía que le confiere el ordenamiento superior a todos los jueces de la República.

En segundo lugar, el doctor Guillermo Bueno Miranda señala que Colpensiones a través del oficio de 9 de diciembre de 2013 le informó que en aplicación de la sentencia C-258 del mismo año le redujo su pensión de jubilación a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, motivo por el cual a partir del mes de julio de 2013 pasó de devengar una mesada de \$20.292.199.00 a una pensión de \$14.737.500.00.

Por lo mismo, el accionante afirma que el fallo de la Corte Constitucional incurrió en error jurisdiccional porque desconoció: (i) los derechos adquiridos que significaba para el doctor Bueno Miranda la pensión que había causado desde mayo de 2008; (ii) la cosa juzgada referida al fallo de tutela que ordenó el reconocimiento de su pensión; (iii) su derecho al debido proceso y a la defensa porque le redujo el monto a su pensión de jubilación; (iv) su marco competencial al ordenarle a las autoridades administrativas ajustar las pensiones al límite máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes; (v) los principios de igualdad y seguridad jurídica porque los fallos SU-1219 de 2001 y SU-975 de 2003 reconocen el carácter inmutable de las sentencia de tutela y el régimen especial de jubilación de los magistrados de Altas Cortes, acogida en distintos pronunciamientos del Consejo de Estado.

El Despacho se aparta del punto de vista del accionante puesto que ese planteamiento parte del supuesto que la sentencia emitida por la Corte Constitucional y que se cuestiona aquí por error jurisdiccional, tuvo efectos particulares y concretos con relación al derecho pensional del doctor Guillermo Bueno Miranda.

En la sentencia C-258 de 2013 la Corte Constitucional estudió demandas instauradas en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, formuladas contra el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992. En su parte resolutive se hicieron pronunciamientos referidos exclusivamente a esa disposición jurídica, en unos casos declarando inexecutable algunas expresiones de esa norma, y en otros casos declarando la executable de otros apartes pero en forma condicionada, lo cual no es novedoso, pues es de todos sabido que esa Alta Corte, como guardiana de la Constitución Política, es quien fija los efectos de sus fallos. Además, por ninguna parte se alude directa ni indirectamente al derecho pensional que venía disfrutando el demandante o cualquier otra persona en particular.

Lo último seguramente será refutado por el actor diciendo que la reducción de su mesada pensional fue un efecto claro e inmediato de las órdenes impartidas en ese fallo por la Corte Constitucional a las autoridades encargadas del reconocimiento y pago de pensiones relacionadas con el régimen especial previsto para congresistas o magistrados de Altas Cortes.

Pues bien, aunque se tomara en cuenta lo anterior y se admitiera que Colpensiones tomó la decisión de reducir a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes la pensión del actor para dar cumplimiento a la sentencia C-258 de 2013, tampoco se podría admitir que esa Alta Corte incurrió en error jurisdiccional y que por ello debe indemnizarse al doctor Guillermo Bueno Miranda ordenándole a la Rama Judicial que le pague la diferencia pensional dejada de percibir.

Es preciso señalar que la Corte Constitucional ordenó en la parte resolutive del mencionado fallo que las autoridades competentes debían revisar qué pensiones del régimen especial habían sido reconocidas *“con abuso del derecho o con fraude a la ley”*; además, en la parte motiva del mismo pronunciamiento indicó que *“Para ello, siempre se obrará con respeto al debido proceso, no se suspenderá o alterará el pago de las mesadas pensionales hasta la culminación del*

procedimiento administrativo y las decisiones serán susceptibles de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

Es decir, que la decisión administrativa de reducir la pensión del actor no provino automática ni directamente del fallo emitido por la Corte Constitucional. Fue, *contrario sensu*, una orden impartida directamente por Colpensiones, entidad que como se vio estaba obligada a respetar el debido proceso y el derecho de defensa de las personas eventualmente afectadas, a quienes no les podía reducir su pensión sin que previamente agotara un procedimiento administrativo, con citación y audiencia de la persona concernida, a quien además debía brindarle las garantías necesarias para defender sus derechos e interponer los recursos del caso.

El interrogante que surge es el siguiente: ¿Colpensiones le garantizó al doctor Guillermo Bueno Mirando el debido proceso y el derecho a la defensa en la expedición del oficio de 9 de diciembre de 2013? El Despacho no cuenta con los elementos de juicio suficientes para dar respuesta a esta cuestión. Además, indagar sobre el particular deviene impertinente, pues como lo señaló la Corte Constitucional un asunto como ese se dirime a través de un acto administrativo en contra del cual se pueden interponer las acciones legales en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al alcance de la persona interesada.

Por tanto, no duda el Despacho en afirmar que los criterios o derechos que para el demandante fueron desconocidos con la sentencia C-258 de 2013, realmente están referidos a la decisión administrativa adoptada por Colpensiones, en especial porque la Corte Constitucional, como ya se dijo, hizo un control abstracto de constitucionalidad, no referido a ningún derecho subjetivo en concreto, de modo que si el derecho pensional gozado por el actor se adquirió antes o después de la vigencia del acto legislativo que fijó el tope máximo de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es una materia que no fue tratada por esa Alta Corte, sino que fue examinada por una autoridad administrativa que estaba obligada, según la *ratio decidendi* del fallo cuestionado, a adelantar un procedimiento administrativo que observara el debido proceso y el derecho a la defensa de la persona interesada, con la finalidad de determinar si esa prestación se había adquirido con abuso del derecho o con fraude a la ley.

Todo lo dicho lleva a afirmar que no hay lugar a declarar la responsabilidad administrativa de la Rama Judicial, dado que la sentencia C-258 de 2013, según los reproches que le hace el demandante, no constituye un error jurisdiccional sino el ejercicio legítimo del principio de autonomía que tiene todo operador judicial.

6.- Costas Procesales

El artículo 188 del C.P.A.C.A. prescribe que “la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”. En este caso el Despacho considera que no hay lugar a condenar en costas al actor, pues ejerció su derecho de acción sin acudir a maniobras reprochables.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda de **REPARACIÓN DIRECTA** formulada por el doctor **GUILLERMO BUENO MIRANDA** en contra de la **NACIÓN - RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: ORDENAR la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

J'RM