



Radicado: 11001-03-25-000-2020-00995-00 (3035-2020)
Demandante: UGPP

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

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., primero (1.º) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE REVISIÓN
Radicación: 11001-03-25-000-2020-00995-00 (3035-2020)
Demandante: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, UGPP
Demandado: EZEQUIEL RODRÍGUEZ SERNA
Temas: Causal de revisión literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Ingreso base de liquidación Ley 6 de 1945, beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985.

SENTENCIA DE REVISIÓN –Ley 1437 de 2011

O-070-2022

ASUNTO

La Sala conoce de la acción de revisión interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, con el fin de que se infirme la sentencia del 6 de diciembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que revocó el fallo de primera instancia emitido el 17 de julio de 2019 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Ezequiel Rodríguez Serna en su contra.

ANTECEDENTES DEL PROCESO ORDINARIO

DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El señor Ezequiel Rodríguez Serna, por intermedio de apoderado y en ejercicio del medio de control consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó¹ la nulidad de la Resoluciones RDP 014423 del 15 de abril de 2015 y RDP 027932 del 8 de julio de 2015, actos mediante los cuales se negó la liquidación de su pensión de jubilación con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, de conformidad con las disposiciones contenidas en las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, pidió que se condene a la demandada a: i) reliquidar la pensión de jubilación, a favor del señor Ezequiel Rodríguez Serna en una suma de \$664.747,92, equivalente al 75% de todos

¹ Demanda a páginas 40 a 67 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 170013333003201600182, ítem 2 del índice 13 de SAMAI.



los factores devengados durante el último año de servicio, inclusive el subsidio de transporte, salario en especie, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios y prima de antigüedad, efectiva a partir del 19 de febrero de 2005; ii) reajustar la pensión conforme a las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988; iii) indexar los valores adeudados de acuerdo con el IPC; iv) dar cumplimiento al fallo en los términos del artículo «192 del C.C.A»², v) pagar los intereses moratorios, de conformidad con el artículo «192 del C.C.A»³; vi) pagar las costas, gastos y agencias en derecho dentro del proceso.

Fundamentos fácticos

En síntesis, se presentaron los siguientes fundamentos fácticos relevantes:

1. El señor Ezequiel Rodríguez Serna laboró para el Ministerio de Defensa Nacional, desde el 16 de agosto de 1969 hasta el 9 de agosto de 1971; y para el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, entre el 16 de agosto de 1969 y el 25 de agosto de 1990.
2. A través de la Resolución 39459 del 10 de agosto de 2006, la extinta Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez en favor del señor Ezequiel Rodríguez Serna en una cuantía de \$405.737,91, efectiva a partir del 19 de febrero de 2005. La liquidación se efectuó con el 75% de lo devengado durante el último año de servicio, teniendo en cuenta la asignación básica y la bonificación por servicios prestados, conforme al Decreto 1158 de 1994.
3. El 17 de diciembre de 2014 el señor Ezequiel Rodríguez Serna pidió la reliquidación de la prestación con inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicio, conforme a las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988, aplicables en virtud del Decreto 2143 de 1995, así como la indexación de la primera mesada pensional.
4. La entidad denegó la petición a través de la Resolución RDP 014423 del 15 de abril de 2015, en la que indicó que la prestación fue liquidada con lo devengado en el último año de servicio, en aplicación de las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988, empero, los emolumentos cuya inclusión procede son únicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994.
5. Contra el anterior acto administrativo, el 5 de mayo de 2015 el señor Ezequiel Rodríguez Serna interpuso recurso de apelación, que fue resuelto mediante de la Resolución RDP 027932 del 8 de julio de 2015, que confirmó la decisión.

Como disposiciones vulneradas, adujo que el acto acusado desconoció los artículos 2, 6, 25 y 58 de la Constitución Política; 10 del Código Civil; 4 de la Ley 4 de 1966; la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1743 de 1966; el Decreto 3135 de 1968; la Ley 5 de

² Así lo dijo, aunque la demanda fue presentada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ Así lo dijo, aunque la demanda fue presentada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



1969; el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 33 de 1985; y el numeral 3 del artículo 1 de la Ley 71 de 1988.

Como concepto de violación de la normativa invocada, indicó que los actos acusados infringen las normas en que debieron fundarse y desconocen preceptos constitucionales. Argumentó que la Caja Nacional de Previsión Social EICE liquidó su pensión con fundamento en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que esta norma no le es aplicable, por cuanto, en su criterio, quedó cobijado por el régimen de transición y, por ende, la prestación debe calcularse de acuerdo con las Leyes 4 de 1976, 71 de 1988 y el Decreto 1045 de 1978. Indicó que dicha normativa no contiene una lista taxativa de factores salariales que integran el IBL, sino que se limita a señalar que son aquellos que hayan servido como base para los aportes al sistema de seguridad social. Adujo que así lo explicó el Consejo de Estado en sentencias del 4 de agosto de 2010 y del 25 de febrero de 2016.

En ese sentido, agregó que el hecho de no haber efectuado los descuentos correspondientes por concepto de aportes sobre alguno de los factores salariales no es óbice para su inclusión en el cálculo de la pensión de jubilación, pues nada impide que se ordenen las deducciones con posterioridad a la liquidación de la prestación.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA⁴

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en argumentos que enmarcó dentro de las siguientes excepciones:

- i) Inexistencia de la obligación: Sostuvo que el servidor adquirió el estatus jurídico de pensionado en vigencia de la Ley 100 de 1993, razón por la cual tiene derecho a la pensión en las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto, este último entendido como la tasa de reemplazo, previstas en la Ley 33 de 1985, empero, el IBL debe determinarse conforme al artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y con los factores salariales contemplados en el Decreto 1158 de 1994. Indicó que así lo explicó la Corte Constitucional en su jurisprudencia⁵.

De otra parte, arguyó que la sentencia emitida por el Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010 no es una sentencia de unificación, según lo dispuesto en el artículo 270 del CPACA, toda vez que no fue expedida por importancia jurídica, trascendencia económica o social, o ante la necesidad de unificar la jurisprudencia, por lo cual no tiene carácter vinculante.

En relación con las primas de vacaciones y de antigüedad, señaló que, de acuerdo con el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, estos no constituyen salario.

⁴ Páginas 172 a 209 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 170013333003201600182, ítem 2 del índice 13 de SAMAI.

⁵ Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, C-539 de 2011, C-634 de 2011, C-816 de 2011 SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016.



- ii) Irretroactividad: Manifestó que no es procedente ordenar a la UGPP el pago retroactivo de la pensión a partir de su reconocimiento en el año 2006, puesto que tal reconocimiento fue realizado por otra entidad, conforme a las normas vigentes para la época.
- iii) Prescripción: Pidió que, en caso de acceder a las pretensiones, se declare la «prescripción» de las acciones judiciales y de las prestaciones periódicas respecto de las cuales hubiese operado dicho fenómeno, conforme a los Decretos 1848 de 1969 y 3135 de 1968, y los artículos 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo.
- iv) Genérica: Solicitó que se decrete de oficio cualquier otra excepción que se encuentre probada dentro del proceso.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, en audiencia celebrada el 17 de julio de 2019, dictó sentencia mediante la cual negó las pretensiones de la demanda con el siguiente razonamiento:

El *a quo* expuso que, del material probatorio allegado al plenario, es posible inferir que el entonces demandante estaba cobijado por el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que, por esa razón, la normativa aplicable para liquidar la pensión de jubilación, en su caso, es la contenida en las Leyes 33 y 62 de 1985. Respecto a la interpretación de estas normas, adujo que el Consejo de Estado, en sentencia del 4 de agosto de 2010, indicó que aquellas no contienen una lista taxativa de los factores salariales que integran el IBL pensional, sino enunciativa, por lo que es plausible tener todos aquellos que percibe el servidor como retribución de su labor durante el último año de trabajo. Sin embargo, advirtió que la corporación varió su postura a través de la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, en la que consideró que las pensiones reconocidas en el marco del régimen de transición atienden a las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto, este último entendido como la tasa de reemplazo, previstas en la Ley 33 de 1985, empero, el IBL debe determinarse conforme al citado artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y con los factores salariales que hayan servido como base para efectuar los aportes al sistema de seguridad social, en virtud del principio de solidaridad.

Así las cosas, explicó que los actos acusados son legales, comoquiera que la pensión del señor Ezequiel Rodríguez Serna fue reconocida conforme a las normas que la regulan, así como a la interpretación que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado realizaron sobre aquellas.

RECURSO DE APELACIÓN⁷

⁶ Páginas 268 a 278 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 170013333003201600182, ítem 2 del índice 13 de SAMAI.

⁷ Páginas 284 a 304 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 170013333003201600182, ítem 2 del índice 13 de SAMAI.



Inconforme con la anterior decisión, el señor Ezequiel Rodríguez Serna interpuso recurso de apelación. Indicó que para la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, ya se encontraba retirado del servicio, razón por la cual puede inferirse que es acreedor de un derecho adquirido a la pensión de jubilación por vejez conforme a las normas anteriores a su entrada en vigor, que deben aplicarse en virtud de los principios de favorabilidad y de la condición más beneficiosa.

En igual sentido, adujo que quedó inmerso en el régimen de transición previsto en la Ley 33 de 1985, es decir que, en torno a los factores que integran el IBL pensional, debe atenderse al Decreto 1045 de 1978, el cual dispuso que constituyen salario, entre otras, todas las primas y bonificaciones devengadas por el trabajador. Agregó que así lo interpretó el Consejo de Estado, en sentencias del 26 de febrero de 2009⁸ y del 20 de octubre de 2005⁹.

En relación con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, indicó que aquella no se encontraba ejecutoriada en el momento en que se profirió la decisión apelada, razón por la cual carecía de fuerza vinculante y, por lo mismo, no era aplicable a su caso.

Por otra parte, insistió en que tiene derecho a la indexación de la primera mesada pensional de acuerdo con el índice de precios al consumidor, IPC, certificado por el DANE, en razón a la pérdida del poder adquisitivo que aquella ha sufrido con el paso del tiempo, de acuerdo con las sentencias del 13 de diciembre de 2007 de la Corte Suprema de Justicia y C-862 de 2006 de la Corte Constitucional.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA¹⁰

El Tribunal Administrativo de Caldas profirió sentencia de segunda instancia el 6 de diciembre de 2019, mediante la cual revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró la nulidad de la Resoluciones 14423 del 15 de abril de 2015 y RDP 027932 del 8 de julio de 2015, y ordenó la reliquidación pensional sobre el 75% de lo percibido durante el último año de servicio, esto es, asignación básica, bonificación por servicios prestados, subsidio de alimentación, subsidio de transporte, salario en especie, primas de vacaciones, de servicios, de navidad y de antigüedad.

Indicó que el señor Ezequiel Rodríguez Serna es beneficiario del régimen de transición contenido en la Ley 33 de 1985, parágrafo 3, artículo 1, que dispuso que quienes a la fecha de su vigencia hubiesen cumplido con los requisitos para acceder a la pensión de jubilación tendrían derecho a que su prestación se reconociera de acuerdo con las normas anteriores, que, en su criterio, son las contenidas en la Ley 6 de 1945 y los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978.

⁸ Sentencia de unificación del 26 de febrero de 2009, demandante: Carlos Augusto Monroy Rincón radicado: 250002325000200308992 01.

⁹ Sentencia del del 20 de octubre de 2005, actor: José Plácido García Jiménez, radicado: 150012331000199717518 01.

¹⁰ Páginas 19 a 42 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 170013333003201600182, ítem 5 del índice 13 de SAMAI.



Explicó que las providencias emitidas por la Corte Constitucional, invocadas por la entidad demandada¹¹, no son aplicables al caso, puesto que aquellas hacen referencia únicamente a las pensiones reconocidas en virtud del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y no al previsto en la Ley 33 de 1985.

Respecto a los factores salariales que integran el IBL de las pensiones regidas por la Ley 6 de 1945, recordó que el Consejo de Estado, en proveído del 10 de febrero de 2011¹², indicó que deben tenerse en cuenta aquellos, previstos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

En relación con la indexación de la primera mesada pensional, señaló que con fundamento en el artículo 53 de la Constitución Política y en el principio de equidad, el Consejo de Estado, en sentencia del 12 de abril de 2012¹³, sostuvo que la indexación de la primera mesada responde a un mandato constitucional que propende a la protección de la capacidad adquisitiva de las pensiones. Al respecto, indicó que, según los documentos obrantes en el expediente prestacional, la UGPP actualizó anualmente la mesada pensional del demandante, de manera que aquella no ha perdido su capacidad adquisitiva, por lo que no hay lugar a ordenar la indexación pretendida.

LA ACCIÓN DE REVISIÓN¹⁴

La UGPP presentó acción de revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro o de fondos de naturaleza pública, de que trata el artículo 20, literal b) de la Ley 797 de 2003 que dispone: «b.) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables».

Como pretensiones de la acción de revisión, solicitó lo siguiente:

1. Infirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el 6 de diciembre de 2019, dentro del proceso ordinario instaurado por el señor Ezequiel Rodríguez Serna, bajo el radicado 170013333003201600182.
2. Declarar que al señor Ezequiel Rodríguez Serna no le asiste el derecho a que se liquide su pensión de jubilación con la totalidad de los factores de salario devengados en el último año de servicio.
3. Ordenar que la pensión del señor Ezequiel Rodríguez Serna se liquide conforme a las reglas previstas por la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, emitida por el Consejo de Estado, y las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, SU-230 de 2015 y SU-395 de 2017, proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. De acuerdo con aquellas providencias, se debe adoptar como ingreso base de liquidación las directrices fijadas en el inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Los factores

¹¹ Sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, C-539 de 2011, C-634 de 2011, C-816 de 2011 SU-230 de 2015 y SU-427 de 2016.

¹² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de febrero de 2011, radicado: 250002325000200602562 01 (0203-08).

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 12 de abril de 2012, radicado: 250002325000200307987 01 (0836-08).

¹⁴ Ítem 1 del índice 2 de SAMAI.



base de cotización son los taxativamente enlistados por el Decreto 1158 de 1994 y demás disposiciones que expresamente consagren la condición de factor salarial con incidencia pensional.

4. Ordenar al señor Ezequiel Rodríguez Serna restituir a la UGPP los valores recibidos en exceso en virtud de la reliquidación pensional efectuada debido a la sentencia objeto de revisión.

Como sustento de sus pretensiones, expuso que la decisión adoptada en la sentencia objeto de revisión contraría la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, los Convenios 102 y 128 de la OIT sobre la Seguridad Social, el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 48, 121, 123 inciso 2 y 124 de la Constitución Política; la Ley 6 de 1945, Decretos 3135 de 1968 y 1045 de 1978, Leyes 33 y 62 de 1985, Ley 100 de 1993 y Decreto 1158 de 1994.

Al respecto, afirmó que el reconocimiento del derecho pensional en la decisión cuestionada excede lo debido de acuerdo con la ley. En este sentido, explicó que el señor Ezequiel Rodríguez Serna, al estar cobijado por el régimen de transición de la Ley 33 de 1985, tenía derecho a la pensión de jubilación bajo las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto, previstas por las normas anteriores a la citada ley, no obstante, el IBL es el regulado en el inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y los factores que lo integran son solo aquellos que hayan servido como base para efectuar los aportes correspondientes a seguridad social, de acuerdo con la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, proferida por el Consejo de Estado, por haber alcanzado el estatus pensional en vigencia del Sistema General de Seguridad Social.

Así mismo, consideró que la liquidación ordenada afecta la sostenibilidad financiera del sistema, pues aumenta la mesada pensional del demandado, sin que exista justificación legal ni jurisprudencial para ello.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

El señor Ezequiel Rodríguez Serna no contestó la demanda dentro del término previsto para el efecto¹⁵.

CONSIDERACIONES

Competencia

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, en el inciso segundo del artículo 249, que de los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia¹⁶.

¹⁵El señor Ezequiel Rodríguez Serna se notificó del auto admisorio de la demanda mediante correo electrónico del 28 de junio de 2021 (índice 11 del sistema informático SAMAI), sin que haya radicado la contestación de la demanda.

¹⁶ «Artículo 249. Competencia.

(...)

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



Para el caso en concreto y dado el criterio de especialización laboral, la competencia para resolver el recurso formulado es de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019¹⁷.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 precisa:

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

De conformidad con lo expuesto, corresponde a esta corporación conocer de los recursos extraordinarios y las acciones de revisión que se interpongan contra las sentencias proferidas por los tribunales administrativos.

Por lo anterior, esta Subsección es competente para conocer de la acción de revisión formulada por la UGPP contra la sentencia proferida el 6 de diciembre de 2019 por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante la cual revocó la sentencia del 17 de julio de 2019 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales.

Legitimación

Sobre la legitimación de la UGPP para promover la revisión de providencias judiciales que hayan ordenado reconocer pensiones, la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016 definió la siguiente regla:

«(a) La UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal.»

En igual sentido, la Sala Plena del Consejo de Estado a través de sus Salas Especiales de Decisión¹⁷, admitió expresamente que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social está habilitada para adelantar esta clase de procesos, criterio ratificado por esta Subsección¹⁸.

Es de anotar que de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, la UGPP se creó, entre otros, para asumir el reconocimiento de derechos pensionales causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento

¹⁷ Por medio del cual se expide el reglamento del Consejo de Estado.



de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación, como en efecto sucedió con la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E.

La liquidación de esta entidad fue ordenada mediante el Decreto 2196 de 2009. Precisamente, en relación con la continuidad de los procesos judiciales que estuvieren en curso al cerrarse el trámite liquidatorio, el artículo 22 de aquel decreto dispuso que estarían a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en cuanto correspondieran a las funciones asumidas por ese organismo. En el *sub lite*, ello se traduce en que la UGPP adquirió la calidad de parte demandante a partir del 12 de junio de 2013, fecha en la que comenzó a regir la Resolución 4911 del día 11 del mismo mes y año, que declaró terminado el proceso de liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social EICE. Adicionalmente, el Decreto 575 de 2013, artículo 6, numeral 6, le atribuyó a la UGPP la competencia para iniciar acciones de esta naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, la UGPP se encuentra legitimada para la formulación de la acción de revisión.

Oportunidad

Con el fin de analizar si la acción de revisión fue interpuesta oportunamente, se debe tener en cuenta que la sentencia del 6 de diciembre de 2019 emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas fue notificada a través de mensaje de datos del 10 de diciembre del 2019¹⁸ y quedó ejecutoriada el 24 de enero de 2020, de acuerdo con la constancia de ejecutoria expedida por el secretario del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Manizales¹⁹. Así las cosas, como en este caso la demanda fue radicada el 27 de octubre de 2020²⁰, se concluye que aquella se encuentra dentro del término de los 5 años previsto por el artículo 251 del CPACA.

Acción de revisión de sentencias sobre pensiones

El artículo 20 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003²¹ introdujo en el ordenamiento colombiano la posibilidad de revisión de las providencias judiciales que hayan decretado el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o de fondos de naturaleza pública, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

¹⁸ Páginas 44 y 45 del ítem 5 del índice 13 de SAMAI.

¹⁹ Página 45 del ítem 6 del índice 13 de SAMAI.

²⁰ Ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

²¹ «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.»



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.»²².

Es de resaltar que, si bien la norma transcrita indica que la acción de revisión debe tramitarse a través del procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión, que actualmente se encuentra regulado por los artículos 248 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que presenta aspectos que lo particularizan y que han sido advertidos tanto por la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, entre los cuales se tienen los siguientes:

- Son susceptibles del recurso no solo sentencias ejecutoriadas, sino también otro tipo de providencias que tengan como efecto el reconocimiento de una prestación, ellas pueden ser autos que terminan anormalmente el proceso y aquellos actos que sean consecuencia de acuerdos, tales como transacción y conciliación²³.
- Están legitimadas para su interposición el Gobierno Nacional, 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 (art. 20 de la Ley 797 de 2003) y las entidades que realizan el reconocimiento de pensiones²⁴.
- Respecto de su alcance la jurisprudencia advirtió que no se extiende a reabrir el debate probatorio, sino que se trata de revisar el valor de las pensiones reconocidas en contra de lo ordenado por la ley, con el propósito de salvaguardar el equilibrio entre la prestación y su legalidad, además de velar por la protección de los recursos limitados del Tesoro, la liquidez, solvencia y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, así como el principio de universalidad que lo inspira²⁵.
- De esta manera, no se trata de una tercera instancia que admita reabrir el debate sobre el derecho a una prestación, pues su marco se encuentra circunscrito a revisar los aspectos concernientes al reconocimiento del derecho (literal a) y a la liquidación de aquel (literal b), cuando se reconoció con vulneración del debido proceso o de la Ley, o en un valor mayor al que corresponde.

²² Los apartes tachados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003.

²³ Sobre el punto se puede consultar la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional.

²⁴ Consultar la sentencia SU-427 de 2016 de la Corte Constitucional.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 4, sentencia del 1.º de agosto de 2017, radicación: 110010315000201602022 00 (REV)



- Igualmente, se entienden excluidos de su alcance los asuntos relativos al reconocimiento de prestaciones periódicas inferiores a las que se deben de acuerdo con las normas que rigen la materia²⁶.

Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver se resume en la siguiente pregunta:

¿Se configura la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, al ordenar el reconocimiento de la pensión del señor Ezequiel Rodríguez Serna, beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, atendiendo el ingreso base de liquidación previsto por los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 y no el previsto por el inciso 3.º del artículo 36 o el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994?

Para resolver lo anterior se abordarán los siguientes aspectos: i) la causal de revisión contemplada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003; ii) el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas al amparo del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 y iii) la verificación de las causales de revisión invocadas en el caso particular y concreto.

La causal de revisión contemplada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003

La norma en comento consagra la procedencia del recurso extraordinario de revisión, «Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.». En relación con esta causal es importante anotar que en la exposición de motivos del proyecto que condujo a la expedición de la Ley 797 de 2003 se observa que ella obedeció a la necesidad «[...] de construir esquemas sociales solidarios, financieramente viables y sostenibles en el tiempo, y, equitativos para todos los ciudadanos [...]»²⁷. Así las cosas, entre los principales propósitos de esta norma, y en particular del artículo 20 *ibidem*, estaba el de reducir el déficit fiscal y hacer del pensional un sistema factible en términos económicos permitiendo la revisión, entre otras, de aquellas prestaciones periódicas cuya cuantía exceda lo debido de acuerdo con las normas vigentes. En ese orden, las causales de procedencia de la acción de revisión deben interpretarse de conformidad con la teleología a la que responde dicho instrumento procesal.

Bajo ese entendido, la Sala estima que el caso objeto de estudio se enmarca en tales parámetros. Lo que se ha de dilucidar es si la pensión de jubilación a que tiene derecho **el señor Ezequiel Rodríguez Serna** debe liquidarse teniendo en cuenta el ingreso base de liquidación de conformidad con las normas anteriores a la Ley 33 de 1985 o con el inciso 3 del artículo 36 o el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según sea el caso. En esa medida, se debe definir si el valor de la prestación que la sentencia objeto de la acción de revisión ordenó reconocer debe ser reducido en la misma proporción a

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 25, sentencia del 2 de julio de 2019, radicación: 110010315000201700744 00, demandante: UGPP.

²⁷ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7222>.



efectos de contribuir a la sostenibilidad financiera del sistema general de seguridad social en pensiones.

Para el propósito descrito se analizarán el i) el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas al amparo del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, ii) el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, posiciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en relación con el ingreso base de liquidación de las pensiones consolidadas en vigencia de la Ley 100 de 1993 y iii) configuración de la causal de revisión en el caso concreto.

El ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas al amparo del régimen de transición de la Ley 33 de 1985

El artículo 1 de la Ley 33 de 1985 reguló el régimen pensional de los empleados oficiales, es decir, empleados públicos y trabajadores oficiales, según el cual aquellos que hubiesen prestado 20 años de servicio, continuos o discontinuos y cumplieren 55 años de edad, tendrían derecho al pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio.

Del anterior régimen, se excluyó a aquellos empleados oficiales que trabajaran en actividades que por su naturaleza justificaran una excepción previamente determinada por la Ley o, a quienes disfrutaran de un régimen especial en pensiones.

Por su parte, el artículo 3 de la citada ley, modificado por el artículo 1 de la Ley 62 de 1985, indicó que la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estaría constituida por los siguientes factores: «asignación básica; gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. Asimismo, agregó que, en todo caso «[...] las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes [...]».

Ahora bien, el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985 creó un régimen de transición según el cual:

i) quienes a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985 tuviesen 15 años de servicio al Estado tendrían derecho a la aplicación del requisito de edad que regía en normas anteriores; y

ii) quienes tuviesen acreditados 20 años como empleados oficiales y se encontrasen retirados del servicio en el momento en que entró a regir la citada ley obtendrían la pensión de jubilación a los 50 años de edad en el caso de las mujeres y 55 en el de los hombres, la cual se reconocería y pagaría de conformidad con las normas vigentes a la fecha de retiro.

Según lo anterior, quienes al 13 de febrero de 1985 tuviesen 15 años de servicio o más, tendrían como prerrogativa la posibilidad de pensionarse con la edad prevista en



la norma anterior; y quienes ya tuviesen 20 o más años de servicio, estuviesen retirados y solo les faltare la edad para obtener el estatus pensional, tendrían derecho a pensionarse con la norma que regía al momento del retiro.

Así pues, la Ley 6 de 1945 en su artículo 17 previó una pensión de jubilación para los empleados oficiales equivalente a las dos terceras partes del promedio de los sueldos devengados en el último año de servicio para quienes acreditaran 50 años de edad y 20 de servicio, continuos o discontinuos. Esta fue modificada, en primer lugar, por el artículo 3.º de la Ley 65 de 1946, y posteriormente por el artículo 4.º de la Ley 4ª de 1966, este último en el sentido de que la pensión sería equivalente al 75% del promedio mensual obtenido en el último año de servicio.

En ese sentido, a partir de la Ley 4 de 1966, los empleados oficiales tendrían derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio mensual de lo devengado en el último año de servicio, siempre que cumplieran 50 años de edad y 20 de servicio al Estado.

Luego, el Decreto Ley 3135 de 1968, por el cual se previó la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales, dispuso en su artículo 27 que aquellos que sirvieran al Estado por 20 o más años, continuos o discontinuos, y cumplieran 55 años en el caso de los hombres y 50 en el de las mujeres, tendrían derecho al pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio.

De modo tal que se infiere que el Decreto Ley 3135 de 1968 únicamente modificó lo concerniente a la edad para acceder al derecho pensional, respecto de los hombres, quienes podrían obtener el estatus una vez cumplieran los 55 años de edad, mientras que no hubo cambio respecto a la situación jurídica de las mujeres.

En cuanto a la interpretación de las normas en comento, el Consejo de Estado, en diversa jurisprudencia²⁸, consideró que con la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985 quedó derogado el artículo 27 del Decreto 3135 de 1968 y, por ende, la transición que opera en virtud del párrafo 2.º del artículo 1.º de aquella ley, remite a la Ley 6 de 1945. En la sentencia del 19 de abril de 2007, lo expuso así:

«No es de recibo el argumento del a quo para negar la prestación pues si bien es cierto los Decretos 3135 de 1968 y su Decreto Reglamentario 1848 de 1969, modificaron la edad de jubilación dispuesta en la Ley 6 de 1945, dichas normas fueron derogadas por la Ley 33 de 1985 por lo que la misma nos devuelve a la Ley 6 de 1945, como régimen anterior aplicable. Precisamente es el régimen de transición dispuesto en la Ley 33 de 1985 el que permite aplicar el régimen anterior establecido por la Ley 6 de 1945.»²⁹.

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencias del 16 de diciembre de 2009, radicación: 25000-23-25-000-2002-00474-01(1754-06), demandante: German Rodríguez Carmona; del 31 de enero de 2019, radicado: 730012331000201100659 01 (3005-2016), demandante: José Álvaro Ortiz; del 16 de diciembre de 2009, radicación: 250002325000200200474 01(1754-06); y sentencia del 19 de noviembre de 2009, radicación: 250002325000200401634 01(1028-07), actor: Raúl Armando Quiñones Villarreal.

²⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de abril de 2007, radicación: 150012331000199902187-01(1114-03), este criterio fue reiterado en las providencias de la Subsección B, sentencia del 19 de noviembre de 2009, radicación: 250002325000200401634 01(1028-07), actor: Raúl Armando Quiñones Villarreal.



No obstante, la Corporación también ha emitido decisiones³⁰ en las que estimó procedente la aplicación del artículo 27 del Decreto Ley 3135 de 1968 a los beneficiarios de la primera parte del párrafo 2.º del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, que previó que la edad para obtener el beneficio pensional se reitera, sería de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres, por cuanto esta era la norma pensional anterior. Verbigracia, en sentencia del 3 de junio de 2010, la Corporación manifestó:

«En el presente caso, para el 13 de febrero de 1985, fecha en que entró en vigencia la Ley 33 de 1985, el señor Jaime Severo Torres Morales contaba con más de 15 años de servicios (fl. 2), **es decir que en cuanto a la edad lo gobierna el régimen anterior establecido en el Decreto Ley 3135 de 1968.**

A pesar de que la Ley 33 de 1985 no señaló nada en cuanto a la liquidación, **considera la Sala que en este aspecto se debe aplicar también el régimen anterior**, porque resulta más favorable al demandante. De no hacerse así, se desconocería el principio mínimo fundamental consagrado en el artículo 53 de la Carta Política que establece la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho»³¹ (negrita del texto original).

Luego, se tiene que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha admitido la aplicación tanto de las Leyes 6 de 1945 y 4 de 1966, como del Decreto Ley 3135 de 1968 a las pensiones reconocidas en el marco del régimen de transición previsto en la Ley 33 de 1985.

Ahora bien, en el *sub lite*, el conflicto se suscita por la forma cómo se debe aplicar el régimen de transición al que alude el artículo 1.º de la Ley 33 de 1985, es decir, conforme a la interpretación literal según la cual se garantiza el acceso a la prestación con la edad regulada en la norma anterior; o por el contrario, se debe emplear el régimen anterior en su integridad, en virtud del principio de inescindibilidad.

Según esta última posición, las personas beneficiadas con la transición regulada en la primera parte del párrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley 33 de 1985 tendrían derecho a pensionarse en los términos del Decreto 3135 de 1968, es decir, con 20 años de servicio al Estado ya fueran continuos o discontinuos; 55 años de edad en el caso de los hombres y 50 en el de las mujeres; en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicio³².

³⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencias del 3 de junio de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2001-2014-01 (1183-07), demandante: Jaime Severo Torres Morales; del 23 de febrero de 2012, radicación: 25000-23-25-000-2004-01309-01 (1143-08), demandante: Luz Mariela Pacheco de Briñez; del 12 de agosto 2021, radicado: 110010325000201800914 00 (3158-2018), demandante: UGPP; del 18 de febrero de 2021, radicación número: 70001-23-33-000-2015-00018-01(4064-16), demandante: Celina María Almanza Urzola.

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 16 de septiembre de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2008-00721-01 (1736-09), demandante: Blas Vicente Orozco Díaz.

³¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencias del 3 de junio de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2001-2014-01 (1183-07), demandante: Jaime Severo Torres Morales

³² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2020, radicación: 700012333000-2013-00268-01 (3551-2014), demandante: Leonor Guerra Vergara, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP.



Así las cosas, y teniendo en consideración que ni la Ley 6 de 1945 ni el Decreto 3135 de 1968 previeron los factores para tener en cuenta a efectos de determinar la base de liquidación de la pensión de jubilación, varios pronunciamientos acudieron a lo preceptuado en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, norma posterior y de carácter general, que enuncia los factores salariales que deberán incluirse al momento de liquidar las pensiones. Dicho criterio fue acogido por esta corporación, entre otras, en las sentencias del 20 de octubre de 2005³³, del 6 de agosto de 2008³⁴, del 19 de noviembre de 2009³⁵ y del 16 de diciembre de 2009³⁶. Específicamente en la última de ellas precisó:

«[...] El artículo 1º, parágrafo 2, ibidem, estableció un régimen de transición consistente en que los empleados que llevaran un tiempo de servicio de 15 años a la fecha de expedición de la ley, podían pensionarse con los requisitos del régimen anterior de pensiones contenido en la Ley 6 de 1945 [...]

Encontrándose demostrado que el régimen pensional aplicable al actor es el contemplado en la Ley 6 de 1945, para efectos de determinar la base de liquidación de la pensión de jubilación se acudirá a lo preceptuado en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, norma posterior de carácter general que determina los factores salariales que deben tenerse en cuenta para efectos de liquidar la cesantía y la pensión de jubilación [...]

Las normas transcritas señalan unos factores que deben ser entendidos como principio general, pues no pueden tomarse como una relación taxativa de factores, que de hacerlo así, se correrá el riesgo de que quedaren por fuera otros que por su naturaleza se pueden tomar para poder establecer la base de liquidación [...]

Es del caso aclarar que por encontrarse el actor dentro del régimen de transición de la Ley 33 de 1985 la liquidación de la pensión debe realizarse conforme a lo dispuesto en el Decreto 1045 de 1978, por ser la norma anterior aplicable pues aplicar dos normas legales diferentes para efectos del reconocimiento y liquidación de una misma pensión, como lo hizo el A quo, implicaría la violación del principio de “inescindibilidad de la ley” que prohíbe la aplicación parcial de las normas legales. [...]» (Se subraya).

De acuerdo con lo anterior, y para llegar a un consenso, la Corporación³⁷ ha adoptado la tesis según la cual la aplicación de la Ley 6 de 1945 o del Decreto 3135 de 1968, para los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, dependerá de la vinculación nacional o territorial del empleado público, en los términos a continuación:

«Ahora bien, en principio la Ley 6 de 1945 se aplicó para efectos de las prestaciones sociales de los empleados de los sectores público nacional y privado, así como a los servidores públicos del nivel territorial, la cual, sobre la pensión de jubilación, dispuso:

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia 28 de mayo de 2020, radicación: 44001-23-33-000-2013-00171-01 (1947-15), actor: Rosa Elena Baquero de Munive, demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

³³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 20 de octubre de 2005, radicación: 15001-23-31-000-1997-17518-01 (3701-04)

³⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de agosto de 2008, radicación: 250002325000200212846 (0640-08), demandante: Emilio Páez Cristancho.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 19 de noviembre de 2009, radicación: 25000-23-25-000-2004-01634-01 (1028-07), actor: Raúl Armando Quiñones Villareal, demandado: Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 16 de diciembre de 2009, radicación: 250002325000200200474 01(1754-06).

³⁷ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. Sentencia del 6 de agosto de 2020, radicado: 47001-23-33-000-2015-00314-01 (3049-2017).



Art. 17 Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: [...] b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo [...].

Posteriormente, el Decreto 3135 de 19 68, aplicable a los servidores públicos del orden nacional, en relación con la pensión de jubilación, previó: Artículo 27.- Pensión de jubilación o vejez. El empleado público o trabajador oficial que sirva veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de 55 años si es varón, o 50 si es mujer, tendrá derecho a que por la respectiva entidad de previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último año de servicio.

No quedan sujetas a esta regla general las personas que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción y que la Ley determine expresamente.

El mencionado Decreto 3135 de 1968 fue derogado por la Ley 33 de 1985, por la cual se dictaron disposiciones respecto de las cajas de previsión y las prestaciones para el sector público, que estableció como exigencia para acceder a la pensión ordinaria de jubilación que el empleado oficial hubiera servido 20 años continuos o discontinuos y tuviera 55 años de edad. Sin embargo, en el artículo 1º (párrafo 2º) de la aludida Ley 33 consagró un régimen de transición consistente en que los empleados oficiales que a la fecha de su entrada en vigor (13 de febrero de 1985) «[...] hayan cumplido quince (15) años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose las disposiciones sobre **edad de jubilación** que regían con anterioridad a la presente ley», **que para el caso de los servidores públicos del orden nacional era el Decreto 3135 de 1968, y frente a los del orden territorial, la Ley 6ª de 1945»** (Resaltado de la Subsección).

En esta oportunidad, se atiende la tesis anotada, aunque es posterior a la providencia que se revisa, con el fin de armonizar las posiciones que hasta este momento se han sostenido y no dar lugar a desigualdades, en los eventos en los que el derecho pensional se consolida en vigencia de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, teniendo en cuenta que el señor Ezequiel Rodríguez Serna laboró para el Ministerio de Defensa Nacional desde el 16 de agosto de 1969 hasta el 9 de agosto de 1971 y para el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, desde el 20 de agosto de 1971 hasta el 25 de agosto de 1990, se aplicará en el *sub examine* el Decreto 3135 de 1968 en cuanto a la edad requerida por el trabajador para acceder a la pensión de jubilación, en armonía con las reglas de unificación previstas en la sentencia del 28 de agosto de 2018.

Posiciones jurisprudenciales en relación con el ingreso base de liquidación de las pensiones consolidadas en vigencia de la Ley 100 de 1993

En relación con el IBL de las pensiones reconocidas en estas condiciones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado no ha sido pacífica, pues se ha debatido si el ingreso base de liquidación hace parte del régimen de transición o no, como pasa a exponerse:

- Criterio de la Corte Constitucional

En la sentencia C-168 de 1995, la Corte analizó la constitucionalidad de los artículos 11 y 36 de la Ley 100 de 1993, frente a la diferenciación que hacía la norma original



entre trabajadores del sector público y del sector privado, sin fijar ninguna regla frente a la inclusión o no del IBL en dicho régimen de transición. Posteriormente, la mencionada Corporación, a través de sus salas de revisión de tutelas, emitió una serie de pronunciamientos, según los cuales, el ingreso base de liquidación se encontraba inmerso dentro de la expresión monto, por lo que debía entenderse que en este aspecto debían acatarse las disposiciones anteriores a la Ley 100 de 1993. Así se indicó en las sentencias T-631 de 2002, T-1000 de 2002, T-169 de 2003, T-651 de 2004, T-386 de 2005, T-158 de 2006, T-621 de 2006, T-251 de 2007, T-529 de 2007, T-711 de 2007, T-180 de 2008, T- 019 de 2009 y T-610 de 2009.

Más adelante, en la sentencia C-258 de 2013, al referirse al régimen de transición de los congresistas, fijó una regla según la cual el IBL no hacía parte de las normas de transición, así lo sostuvo:

«En vista de que (i) no permitir la aplicación ultractiva de las reglas de IBL de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 fue el propósito original del Legislador; (ii) por medio del artículo 21 y del inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100, el Legislador buscó unificar las reglas de IBL en el régimen de prima media; (iii) ese propósito de unificación coincide con los objetivos perseguidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, específicamente con los de crear reglas uniformes que eliminen privilegios injustificados y permitan diseñar mecanismos que aseguren la sostenibilidad del sistema -de ahí que la reforma mencione expresamente el artículo 36 de la Ley 100 - la Sala considera que en este caso el vacío que dejará la declaración de inexecutable de la expresión “durante el último año” debe ser llenado acudiendo a las reglas generales previstas en las dos disposiciones de la Ley 100 referidas.

En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia, además de declarar inexecutable la expresión “durante el último año” contenida en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, la executable del resto del precepto será condicionada a que se entienda que las reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de ese régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso.».

Luego, en la sentencia SU-230 de 2015 definió claramente que la anterior interpretación no era exclusiva del régimen especial allí analizado y expuso:

«Aunque la interpretación de las reglas del IBL establecidas en la Sentencia C-258 de 2013 se enmarcan en el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con fundamento **(i)** en que dicho régimen vulneraba el derecho a la igualdad al conceder privilegios a una de las clases más favorecidas de la sociedad y **(ii)** en la medida en que el régimen especial de congresistas y magistrados contiene ventajas desproporcionadas frente a los demás regímenes especiales, ello no excluye **la interpretación en abstracto que se realizó sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en este las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca**» (Negrilla por fuera de texto).

A partir de dichas providencias, la Corte Constitucional ha emitido varias sentencias de unificación en las cuales ha mantenido su criterio, entre ellas, las sentencias SU-427 de 2016, SU-631 de 2017, SU-210 de 2017 y SU-395 de 2017. En esta última



providencia³⁸, la Corte conoció de varias acciones de tutela interpuestas contra sentencias que ordenaron la reliquidación de pensiones, con fundamento en los regímenes especiales previstos por los Decretos 546 de 1971³⁹ y 929 de 1976⁴⁰. Consideró que la regla general de liquidación pensional, en los términos de los artículos 21 o 36 de la Ley 100 de 1993, según corresponda, también cubre a quienes venían rigiéndose por normas especiales. Así lo había analizado la sentencia C-258 de 2013 que precisó que la transición consiste en la aplicación *ultractiva* de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, pero excluyendo el ingreso base de liquidación.

- Criterio del Consejo de Estado

Por su parte, el Consejo de Estado, adoptó una tesis según la cual el IBL sí hacía parte del régimen de transición, en efecto, la sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda el 4 de agosto de 2010⁴¹ así se refirió al tema:

«[...] la Ley 100 de 1993 creó un régimen de transición, que ha sido entendido como un beneficio consagrado en favor de las personas que cumplan determinados requisitos, para que al entrar en vigencia la nueva ley, en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, se sigan rigiendo por lo establecido en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados.

Teniendo en cuenta las pruebas allegadas al expediente, se acreditó que al 1.º de abril de 1994 el actor tenía más de 40 años de edad, por lo cual se encuentra dentro de las previsiones del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

En conclusión, la normatividad aplicable en este caso para efectos de determinar los requisitos de edad, tiempo de servicios y, especialmente, cuantía de la pensión de jubilación, son las Leyes 33 y 62 de 1985.

[...]

En aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios. [...].»

La anterior postura se mantuvo hasta que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, fijó reglas y subreglas jurisprudenciales, providencia que constituye un precedente vinculante y obligatorio en la resolución de casos fáctica y jurídicamente iguales, con efectos retrospectivos «[...] a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables».

³⁸ Reiterado en la sentencia SU-023 de 2018.

³⁹ «Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares».

⁴⁰ «Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares.».

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2006-07509-01.



La siguiente fue la **regla** jurisprudencial sobre el IBL en el régimen de transición fijada en la referida sentencia de unificación:

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

En cuanto a las **subreglas**: la **primera**, se refiere al periodo para liquidar las pensiones de los servidores públicos que adquieran el derecho conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985 (edad, tiempo y tasa de reemplazo), y se fijó en los siguientes términos:

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

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

La **segunda**, determina «que los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.».

Verificación de la causal de revisión invocada

La cuantía del derecho reconocido y lo debido por ley. Literal b.) del artículo 20 Ley 797 de 2003

Para comenzar, cabe precisar que no se discute que el señor Ezequiel Rodríguez Serna es beneficiario del régimen de transición previsto por la primera parte del párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985. En efecto, nació el 19 de febrero de 1950⁴² y laboró para el Ministerio de Defensa Nacional desde el 16 de agosto de 1969 hasta el 9 de agosto de 1971 y para el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, desde el 20 de agosto de 1971 hasta el 25 de agosto de 1990, en el cargo de auxiliar técnico^{43[OBJ]}, es decir que, para el 13 de febrero de 1985, fecha de entrada en vigor de la Ley 33 de 1985, tenía 35 años de edad y 15 años de servicio oficial, por lo que adquirió el estatus de pensionado el 19 de febrero de 2005, cuando alcanzó la edad de 55⁴⁴ años.

De otra parte, el subgerente Administrativo del INURBE certificó que el demandado devengó los siguientes emolumentos durante el último año de servicio⁴⁵:

⁴² De acuerdo con la cédula de ciudadanía, obrante a página 30 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

⁴³ Conforme al certificado laboral obrante a páginas 428 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

⁴⁴ De acuerdo con la cédula de ciudadanía, obrante a página 30 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

⁴⁵ Página 429 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.



- Sueldo
- Subsidio de transporte
- Salario en especie
- Prima de vacaciones
- Prima semestral
- Prima de navidad
- Bonificación por servicios prestados

A través de la Resolución 39459 del 10 de agosto de 2006⁴⁶, la extinta Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE, reconoció y ordenó el pago de la pensión de vejez en favor del señor Ezequiel Rodríguez Serna en una cuantía de \$405.737, efectiva a partir del 19 de febrero de 2005. La liquidación se efectuó con el 75% de lo devengado durante el último año de servicio, teniendo en cuenta la asignación básica y la bonificación por servicios prestados, conforme al Decreto 2143 de 1995 y el Decreto 1158 de 1994.

El 17 de diciembre de 2014 el señor Ezequiel Rodríguez Serna pidió⁴⁷ la reliquidación de la prestación con inclusión de todos los factores devengados durante el último año de servicio, conforme al Decreto 2143 de 1995, así como la indexación de la primera mesada pensional.

La entidad denegó la petición a través de la Resolución RDP 014423 del 15 de abril de 2015⁴⁸, en la que indicó que la prestación fue liquidada con lo devengado en el último año de servicio, en aplicación del Decreto 2143 de 1995, empero, los emolumentos cuya inclusión procede son únicamente los previstos en el Decreto 1158 de 1994. Esta decisión fue confirmada a través de la Resolución RDP 027932 del 8 de julio de 2015⁴⁹.

Dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado contra los actos administrativos en comento, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, en audiencia celebrada el 17 de julio de 2019, dictó sentencia mediante la cual negó las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos.

«PRIMERO.- DECLARAR FUNDADA la excepción de *“Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido”* propuesta por la entidad demandada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda [...].».

El Tribunal Administrativo de Caldas profirió sentencia de segunda instancia el 6 de diciembre de 2019, por medio de la cual revocó la decisión de primera instancia en el sentido de ordenar la reliquidación pensional sobre el 75% de todo lo percibido durante el último año de servicio, por las siguientes consideraciones:

«la situación pensional de la parte actora, tal como lo impetra en su recurso de apelación, se halla gobernada por las normas anteriores a la Ley 33/85 pues

⁴⁶ Páginas 78 a 27 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

⁴⁷ Páginas 23 a 27 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

⁴⁸ Páginas 82 a 87 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.

⁴⁹ Páginas 89 a 92 del ítem 2 del índice 2 de SAMAI.



cuando esta entró en vigencia contaba con más de 15 años de servicios, y con ello, la Ley 100 de 1993 en nada regula o gobierna su reconocimiento pensional. [...]

Sobre el particular, es menester anotar que dichos pronunciamientos del Máximo Tribunal Constitucional no son aplicables en el presente asunto, como quiera que allí se hizo referencia únicamente al IBL de aquellos que se encuentren cobijados por la transición de la Ley 100/93, y no como sucede en este caso, de aquellos que se encuentran cobijados por la Ley 33 de 1985, a quienes se les debe aplicar en su integridad el régimen anterior, esto es, la Ley 6.º de 1945 tal como se indicó en el acápite precedente, por lo que la discusión respecto al IBL del inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100/93, carece de pertinencia al no ser esta la norma aplicable al caso de la accionante[...].

Al referirse a las normas que deben observarse para la liquidación de la pensión de jubilación de quienes se encuentran gobernados por la multicitada Ley 6/45, el Consejo de Estado acude, como en otras oportunidades, a la enunciación que al efecto trae el Decreto 1045 de 1978 en su artículo 45⁵⁰ [...]

[...]

Por otra parte, corresponde a la Sala abordar lo relacionado con la pretensión de indexación de la mesada pensional del accionante [...].

En ese sentido, la UGPP acreditó haber actualizado el Ingreso Base de Liquidación (IBL), esto es, el promedio de lo devengado por el accionante durante el último año de servicios, [...] pues el IBL al que se le aplicó la tasa de reemplazo del 75% el (*sic*) momento de reconocer la pensión en 2016 (\$670.482,81) [...] es sustancialmente diferente y superior al promedio de lo percibido por el actor entre 1989 y 1990 [...].

Por ende, no se acreditó detrimento del poder adquisitivo de la mesada pensional del nulidiscente, ni desatención a los postulados constitucionales [...].

FALLA

REVÓCASE la sentencia emanada del Juzgado 3º Administrativo del Circuito de Manizales, con la cual negó las pretensiones formuladas por el señor **EZEQUIEL RODRÍGUEZ SERNA** dentro del contencioso de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por la **UGPP**.

En su lugar, **DECLARÉSE** la nulidad de las Resoluciones RDP 14423 de quince (15) de abril de 2015 y RDP 027932 de ocho (8) de julio de 2015, con las que le fue negado el reajuste de la pensión al accionante.

A título de restablecimiento del derecho, **CONDÉNASE** a la UGPP a reajustar la pensión de la parte actora con inclusión, además de los factores ya reconocidos, del subsidio de transporte, salario en especie, salario de alimentación, prima de vacaciones, prima semestral, prima de navidad y prima de antigüedad con efectos fiscales desde el diecisiete (17) de diciembre de 2011. [...]

NIÉGANSE las demás pretensiones de la parte actora. [...]».

Análisis de la Subsección

En el *sub lite*, no fue objeto de discusión que el señor Ezequiel Rodríguez Serna es beneficiario del régimen de transición previsto por la primera parte del párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 33 de 1985, pues tanto en sede administrativa como judicial acreditó contar con más de 15 años de servicio oficial para la entrada en vigor de la citada Ley.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de febrero de 2011, radicado: 250002325000200602562 01 (0203-08).



Ahora, es de anotar que, para el momento en el que se produjo la decisión de segunda instancia, el criterio del Consejo de Estado en relación con el ingreso base de liquidación de las pensiones reconocidas en aplicación del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 era el contenido en la sentencia del 28 de agosto de 2018⁵¹, referida en precedencia, según la cual el ingreso base de liquidación no fue objeto de la transición prevista en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, es decir que aquellas personas beneficiarias de aquel, deben pensionarse con los requisitos de edad, tiempo y tasa de reemplazo de la norma anterior, y los factores que lo integran son aquellos que hayan servido como base para efectuar los aportes, contemplados en el Decreto 1158 de 1994.

En ese orden, es de advertirse que, si bien el demandado estaba cobijado por el régimen de transición de la Ley 33 de 1985, también es cierto que consolidó el derecho pensional en vigencia de la Ley 100 de 1993 y no antes. Por ende, la liquidación de la prestación debía atender la normativa vigente para ese momento, en los términos del artículo 36 *ibidem*. En consecuencia, esta situación no lo excluye del ámbito de aplicación de la mencionada Ley 100 de 1993 en las condiciones indicadas por la jurisprudencia vinculante y vigente para la época, que para el caso del Consejo de Estado era la sentencia del 28 de agosto de 2018, notificada el 12 de septiembre del mismo año y que ya se encontraba ejecutoriada para la fecha en la que se emitió la providencia objeto de revisión.

En ese orden, el Tribunal Administrativo de Caldas, al proferir la sentencia del 6 de diciembre de 2019, que definió la segunda instancia dentro de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Ezequiel Rodríguez Serna contra la UGPP, debió aplicar dicho precedente, sin embargo, no lo hizo.

Sobre el punto, cabe aclarar que, si bien el *ad quem* señaló que las sentencias de la Corte Constitucional, invocadas por la entonces demandada, no eran aplicables al particular toda vez que aquellas hacen referencia únicamente al IBL del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y no al de la Ley 33 de 1985, lo cierto es que no hizo lo propio con la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 28 de agosto de 2018, pues omitió exponer las razones por las cuales no acogió la tesis allí expuesta. En su lugar, citó la sentencia del 10 de febrero de 2011⁵² del Consejo de Estado para ordenar la reliquidación de la pensión del señor Ezequiel Rodríguez Serna con inclusión de la asignación básica, la bonificación por servicios prestados, el subsidio de alimentación, el subsidio de transporte, el salario en especie, y las primas de vacaciones, de servicios, de navidad y de antigüedad, emolumentos que fueron percibidos por el servidor durante el último año de servicio. Ello, conforme al artículo 45 del Decreto 1045 de 1978.

En este apartado, es pertinente resaltar que, en las Resoluciones 39459 del 10 de agosto de 2006 y RDP 014423 del 15 de abril de 2015, la UGPP ya había liquidado la

⁵¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 28 de agosto de 2018. Consejero ponente: César Palomino Cortés. Expediente 2012-00143-01. Demandante: Gladis del Carmen Guerrero de Montenegro.

⁵² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 10 de febrero de 2011, radicado: 250002325000200602562 01 (0203-08).



prestación teniendo en cuenta el periodo del último año de labor, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2143 de 1995, es decir que la sentencia objeto de revisión únicamente modificó lo atinente a los factores salariales incluidos en dicho cálculo.

Al respecto, debe precisarse que de los emolumentos cuya inclusión al IBL ordenó el Tribunal Administrativo de Caldas, únicamente la asignación básica y la bonificación por servicios prestados se encuentran enlistados en el Decreto 1158 de 1994.

Lo anterior implica que la sentencia del 6 de diciembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas incurrió en la causal de revisión del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, toda vez que está probado que al señor Ezequiel Rodríguez Serna no le asistía el derecho a la reliquidación de su pensión sobre el 75% de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, conforme a lo dispuesto en la sentencia de unificación de esta Corporación expedida el 28 de agosto de 2018, la cual se encontraba vigente para el momento en que se profirió la decisión cuestionada y era precedente judicial obligatorio para definir el caso, por consiguiente el monto del derecho reconocido por el Tribunal excedió lo debido de acuerdo con la ley.

Por las razones expuestas, es plausible concluir que se configura la causal prevista por el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En conclusión: Se configura la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, al ordenar la reliquidación de la pensión del señor Ezequiel Rodríguez Serna, beneficiario del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, atendiendo el ingreso base de liquidación previsto por los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978 y no el previsto por el inciso 3.º del artículo 36 o el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994.

Decisión

Con base en los argumentos expuestos, al encontrar configurada la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se declarará fundada la acción de revisión contra la sentencia del 6 de diciembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que revocó el fallo de primera instancia emitido el 17 de julio de 2019 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Manizales, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Ezequiel Rodríguez Serna y se dictará sentencia de reemplazo en el sentido de confirmar la decisión de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda.

Ahora, en cuanto a la solicitud de reintegro de las sumas pagadas en cumplimiento de la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que ordenó incluir todo lo devengado en el último año de servicio dentro de la liquidación de la pensión del aquí demandado, señor Ezequiel Rodríguez Serna, no se dispondrá tal reintegro por parte del pensionado comoquiera que aquellas fueron recibidas de buena fe.

En efecto, el artículo 83 de la Constitución Política prevé que: «Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la



cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas». A su vez, el artículo 164, numeral 1, literal c) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que no habrá lugar a recuperar lo que fuese pagado a particulares de buena fe, presunción que admite prueba en contrario, por lo que a quien la echa de menos, le corresponde comprobar que el particular actuó de mala fe.

Condena en costas

El artículo 188 del CPACA prevé que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas «salvo en los procesos que se ventile un interés público». Esta Corporación⁵³ ha considerado que el ejercicio del mecanismo extraordinario de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 constituye una herramienta para afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar el detrimento del Tesoro Público, así como un mecanismo de defensa de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación que rigen el servicio público esencial de seguridad social, además de una garantía del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Por lo anterior, la Sala considera improcedente la condena en costas en el caso analizado.

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

FALLA

Primero: Declarar fundada la acción de revisión presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, contra la sentencia del 6 de diciembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, al encontrar configurada la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Segundo: Se infirma la sentencia de segunda instancia del 6 de diciembre de 2019 proferida por Tribunal Administrativo de Caldas y se dicta sentencia de reemplazo. En consecuencia, se dispone:

«CONFÍRMESE la sentencia emanada del Juzgado 3.º Administrativo del Circuito de Manizales, con la cual negó las pretensiones formuladas por el señor EZEQUIEL RODRÍGUEZ SERNA dentro del contencioso de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO promovido contra la UGPP.».

Tercero: Denegar las demás pretensiones de la acción de revisión.

Cuarto: Sin condena en costas de la acción de revisión, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Quinto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho al despacho de origen, háganse las anotaciones

⁵³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Salas Especiales de Decisión, sentencias de 1 de agosto de 2017, expediente 11001-03-15-000-2016-02022-00(REV), de 16 de octubre de 2008, expediente 11001-03-15-000-2014-01658-00(REV) y de 5 de febrero de 2019, expediente 11001-03-15-000-2018-01884-00(REV).



Radicado: 11001-03-25-000-2020-00995-00 (3035-2020)
Demandante: UGPP

pertinentes en el sistema informático SAMAI y archívese el expediente de la acción especial de revisión.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Ausente en comisión

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

