

TOPE PENSIONAL DE 25 SMLMV ES APLICABLE A LOS BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LA RAMA JUDICIAL / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN – Aplicación / DESCUENTO DE MESADA PENSIONAL – Procedencia

Teniendo en cuenta que en principio la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 dispuso que sus efectos no podrían trasladarse en forma automática a otros regímenes especiales o exceptuados diferentes al de los congresistas, conforme se analizó, dicho criterio fue replanteado en la sentencia SU-210 de 2017 en la que expresamente al pronunciarse sobre unos fallos de esta corporación, relacionados con la aplicación del tope pensional a un ex funcionario de la Rama Judicial, señaló que a partir del Acto Legislativo 01 de 2005, el parámetro de control constitucional cambió al señalar expresamente que la regla del límite del monto de las pensiones a los 25 SMLMV, aplica no solo para el sistema general de pensiones, sino también para el régimen especial de Congresistas y Magistrados. Así mismo, expuso que tampoco es procedente considerar que la decisión de la sentencia C-258 de 2013 no cobija a las pensiones reconocidas con anterioridad a dicha sentencia de constitucionalidad, en virtud de que los límites de las mesadas pensionales han sido consagrados, al menos, desde la Ley 4ª de 1976, la Ley 71 de 1988 y la Ley 100 de 1993. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que los efectos de dicho fallo de constitucionalidad resultan aplicables a la situación pensional de la actora, como quiera que si bien se acreditó que le fue reconocida pensión de jubilación en aplicación de lo establecido por el Decreto 546 de 1971 como beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, dicha circunstancia no la exime de ello en virtud de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-210 de 2017 en la que determinó que **dicho mandato es imperativo y categórico, y cobija a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales.** Así las cosas y teniendo en cuenta la obligatoriedad de las decisiones contenidas en las sentencias de constitucionalidad a la luz de lo previsto por el artículo 241 de la Carta Política, para la sala no son de recibo los planteamientos de la accionante en cuanto a que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 le resultan inaplicables y a que la UGPP desatendió las consideraciones de la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 12 de septiembre de 2014 por esta sección del Consejo de Estado en el proceso con radicación 250002342000201300632-01 (1434-2012), en la que se reiteró que el fallo C-258 de 2013 excluyó de su objeto a regímenes diferentes al contemplado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 que tiene como únicos destinatarios a los ex congresistas. (...). Por consiguiente, se impone para esta sala de decisión la obligación de revocar el fallo apelado que accedió a las pretensiones de la demanda, toda vez, que la demandante no logró demostrar que los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, en forma irregular y con desconocimiento del debido proceso, como quiera que la UGPP no estaba obligada a adelantar un procedimiento para la reducción del monto de su mesada pensional al no haberse demostrado que su pensión hubiera sido obtenida con fraude a la ley o abuso del derecho, que fueron las condiciones que se plantearon para su viabilidad en la sentencia C-258 de 2013.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 25000-23-42-000-2015-05374-01(2583-17)

Actor: ANA MARGARITA OLAYA FORERO

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Tema: Topes pensionales sentencia C-258 de 2013.

FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA – LEY 1437 DE 2011

Teniendo en cuenta que no existen irregularidades, ni nulidades procesales; decide la Sala¹ el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 27 de octubre de 2016 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D² que accedió a las pretensiones de la demanda, encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de los dineros descontados al monto de su mesada en aplicación del tope pensional de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes de conformidad con la sentencia C-258 de 2013.

ANTECEDENTES

Pretensiones.

1. La señora Ana Margarita Olaya Forero, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda con la finalidad de obtener la nulidad del oficio UGPP 20139901904101 del 15 de julio de 2013³, UGPP 20135022296421 del 21 de agosto de 2013⁴ y UGPP 20155027285721 del 7 de julio de 2015⁵, por los cuales le fue negada la solicitud que presentó para obtener la devolución de los dineros descontados sobre el monto de su mesada por el ajuste de su valor a 25 SMLMV en

¹ Según informe secretarial, ingresó al Despacho el 7 de diciembre de 2018, folio 252.

² Con ponencia del Doctor Cerveleón Padilla Linares, visible a folios 159 a 174.

³ Folio 21.

⁴ Folios 23 a 28.

⁵ Folio 30.

cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene a la entidad demandada, pagar los valores correspondientes a las sumas de dinero que le han sido retenidas, correspondientes a los descuentos efectuados a su mesada pensional desde julio de 2013 hasta la fecha en que efectivamente se vuelva a pagar el valor que por dicho concepto legalmente le corresponde. Sumas de dinero que pidió sean indexadas a valor presente. Adicionalmente solicitó condenar a la UGPP a dar cumplimiento al fallo en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y al pago de las costas procesales e intereses moratorios a la tasa máxima autorizada por la ley.

Hechos.

3. Para una mejor comprensión del asunto, la Sala resume de la siguiente manera la situación fáctica de la demandante, así:

3.1. Señala que nació el 21 de abril de 1955 y laboró al servicio del Estado por más de 20 años, de los cuales más de 10 lo fueron en la Rama judicial en la que ejerció varios empleos, siendo el último de ellos el de Consejera de Estado, por lo que mediante escrito presentado el 4 de abril de 2003, solicitó el reconocimiento de la pensión de jubilación del régimen especial de la Rama Judicial, consagrado en el Decreto 546 de 1971⁶, lo cual fue resuelto con la Resolución 0023581 del 4 de diciembre de 2003 por parte de la Caja Nacional de Previsión Social.

3.2 Informa que su derecho pensional se reliquidó en dos oportunidades por dicho ente previsional, la primera a través de la Resolución 53513 del 6 de noviembre de 2007 y la segunda mediante la Resolución PAP 5038 del 9 de junio de 2010; expedida en cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 25 de junio de 2009 que ordenó reconocer y reliquidar su pensión de jubilación teniendo en cuenta el equivalente al 75% de la asignación más elevada durante su último año de servicio de conformidad con el Decreto 546 de 1971⁷ con efectos a partir de su retiro del servicio; que tuvo lugar el 7 de julio de 2007.

⁶ 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.

⁷ 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.

3.4 Refiere que con ocasión de la sentencia C-258 de 2013 proferida por la Corte Constitucional que declaró inexecutable algunas expresiones del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 concerniente al régimen pensional de los congresistas y de los magistrados de las altas cortes, la UGPP a través del oficio con radicación 201399019004101 del 15 de julio de 2013, le comunicó que en aplicación de dicho fallo sería ajustada su mesada pensional en forma automática al tope de 25 SMLMV, lo cual fue confirmado en los oficios UGPP 20135022296421 del 21 de agosto de 2011 y UGPP 20155027285721 del 7 de julio de 2015.

Normas vulneradas y concepto de violación.

4. La actora cimenta su demanda en los artículos 2, 13, 29, 48, 53 y 228 de la Constitución Política, 36 de la Ley 100 de 1993; 97 de la Ley 1437 de 2011 y 6 del Decreto 546 de 1971.

5. Como concepto de violación plantea que los oficios acusados fueron expedidos en forma irregular y con vulneración de su derecho al debido proceso por haber modificado su mesada pensional sin su consentimiento expreso y desconociendo que el régimen por el cual adquirió el derecho no fue el previsto en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992⁸ sino el contenido en el Decreto 546 de 1971⁹.

6. Indica que también es anulable por violación de lo establecido en la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, en la medida que dicha decisión judicial no ordena, ni autoriza la reducción de la mesada pensional de los funcionarios de la rama judicial pensionados bajo el Decreto 546 de 1971, puesto que limitó sus efectos única y exclusivamente a los beneficiarios del régimen pensional previsto en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992¹⁰.

Contestación de la demanda.

⁸ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

⁹ 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.

¹⁰ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

7. La parte demandada se opone a la prosperidad de las pretensiones, afirmando que los actos acusados se expidieron con observancia plena de las normas legales aplicables a la situación particular de la demandante, específicamente de lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005 y de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, cuya finalidad fue la de establecer topos para todas las mesadas pensionales con cargo a recursos de naturaleza pública, con el propósito de limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las mesadas más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes con antelación a la expedición de la Ley 100 de 1993.

La sentencia de primera instancia.

8. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante sentencia del 27 de octubre de 2016¹¹, accedió a las pretensiones de la demanda y, condenó en costas a la entidad demandada.

9. Inicialmente planteó que el régimen pensional aplicable a la demandante es el previsto en el Decreto 546 de 1971 por haber laborado en el sector público durante más de 20 años, de los cuales, más de 10 fueron en la Rama Judicial y en la Procuraduría General de la Nación, sin que este aspecto fuera objeto de análisis y pronunciamiento en la sentencia C-258 de 2013, que se circunscribió a estudiar la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992; concerniente al régimen pensional de los congresistas que por extensión se aplica a los magistrados de las altas cortes en los términos del artículo 28 del Decreto 104 de 1994.

10. En ese orden, señaló que a los funcionarios cuya situación pensional se gobierna por el Decreto 546 de 1971, como es el caso de la accionante, no le resultan aplicables los topos ordenados en la sentencia de constitucionalidad referida, cuyos efectos cobijan únicamente a las pensiones de los parlamentarios reconocidas conforme a lo previsto por el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992.

Recurso de apelación.

¹¹ Folios 159-174.

11. La **parte demandada como apelante único**, interpone recurso de apelación¹² con el propósito que sea revocado el fallo de primera instancia. Centra su inconformidad en que el *a quo*, si bien reconoce que la accionante es beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y de lo previsto en materia pensional por el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, no tuvo en cuenta que la sentencia C-258 de 2013 también le resulta aplicable de conformidad con los principios de igualdad y sostenibilidad financiera, en la medida que su pensión de jubilación fue reconocida en cuantía superior a 25 SMLMV.

Alegatos en segunda instancia y concepto del Ministerio Público.

12. La **parte demandante** alegó de conclusión solicitando se confirme la sentencia apelada, reiterando que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 no la cobijan debido a que su derecho pensional se rige por lo previsto en el Decreto 546 de 1971 y que por haberse causado antes de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 no es susceptible de ser limitado a 25 SMLMV.

13. La **parte demandada** insistió en los planteamientos del recurso de apelación que presentó contra el fallo de primera instancia solicitando su revocatoria y que en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda. La representante del **Ministerio Público** se abstuvo de presentar su concepto dentro del *sub examine*.

CONSIDERACIONES DE LA SALA PARA FALLAR.

Problema Jurídico.

14. De acuerdo con el cargo formulado en el recurso de apelación, le corresponde a la Sala definir si es dable ajustar la pensión reconocida a la demandante en cuantía equivalente a 25 SMLMV en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia C-258 de 2013 a pesar de que dicho derecho fue reconocido en aplicación de lo previsto por el Decreto 546 de 1971.

15. La Sala para resolver el problema jurídico que se ha planteado desarrollará la siguiente metodología: en primer orden, analizará la sentencia C-258 de 2013 y sus efectos; y en segundo término, abordará el caso concreto para establecer si la pensión reconocida a la actora debe ajustarse a 25 SMLMV en virtud de lo ordenado por dicha decisión judicial.

¹² Folios 180-189.

Sentencia C-258 de 2013.

16. La Corte Constitucional, en sentencia C-258 de 2013 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 4ª de 1992, que establece el régimen especial para los miembros del Congreso de la República, también aplicable a los Magistrados de Altas Cortes y a otros cargos a los que se extiende el régimen, así como la expresión «por todo concepto», contenida en su parágrafo y, declaró executable las restantes expresiones de dicha disposición, relativas «al régimen pensional de los congresistas y de los demás servidores públicos a quienes les resulte aplicable», en el entendido que:

- (i) No puede extenderse el régimen pensional allí previsto, a quienes con anterioridad al 1º 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 1º de julio de 2013.

17. Según el máximo tribunal constitucional, el régimen pensional contenido en la Ley 4ª de 1992 consagraba un beneficio excesivo en favor de un sector de la población, que, por regla general, tenía el carácter de privilegiado, lo cual constituía un grave sacrificio de los principios y fines de la seguridad social, al señalar:

« (...) Bajo esta óptica, la Sala Plena encontró que el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, en su sentido natural y en concordancia con su configuración viviente, resulta contrario al ordenamiento constitucional por cuanto (i) desconoce el derecho a la igualdad, en armonía con los principios constitucionales de universalidad, solidaridad y eficiencia que rigen un sistema pensional equitativo, (ii) genera una desproporción manifiesta entre algunas pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 cuando, además, (iii) existe falta absoluta de correspondencia entre el valor de la pensión y las cotizaciones, lo cual conduce a que dicha desproporción excesiva sea (iv) financiada con recursos públicos mediante un subsidio muy elevado. Esto es, además, (v) incompatible con el principio de Estado social de derecho, puesto que si bien los subsidios en regímenes especiales no son per se contrarios a dicho principio fundamental, sí lo son

los subsidios carentes de relación con el nivel de ingresos y la dedicación al servicio público del beneficiario del elevado subsidio (...)».

18. En ese orden, determinó que si bien es posible acceder a una pensión mediante un régimen especial, ello resulta constitucional siempre y cuando las diferencias que surjan de su aplicación no sean manifiestamente desproporcionadas y carentes de correspondencia entre lo cotizado y el monto del respectivo derecho.

19. Adicionalmente en dicha sentencia, señaló que los topes pensionales existen desde antes de la expedición el Acto Legislativo 01 de 2005 y que su incorporación en el texto superior, mediante su artículo 48, busca establecer los límites para todas las mesadas pensionales con cargo a los recursos de naturaleza pública, con la finalidad de limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

20. En este sentido, determinó que en ausencia de norma expresa en el régimen especial, rige la del sistema general de pensiones, conforme a la cual las pensiones se sujetan a un límite, que no es otro diferente al de los 25 SMLMV. Así mismo, explicó que por medio de las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997 señaló que en caso de que las normas especiales de tales regímenes no dispusieran un límite cuantitativo para las mesadas, debía aplicarse el tope señalado en las reglas generales, específicamente en la Ley 100 de 1993 y en las disposiciones que la modifican en lo pertinente.

21. Para el efecto, en esta decisión se explicó que la imposición de topes pensionales se exige porque se trata de un sistema administrado por subsidios con recursos públicos, es decir, que el sistema de aportes por cuenta del empleado y del empleador, no alcanza a generar los recursos para financiar una pensión vitalicia con las provisiones de los distintos regímenes sobre tiempo de servicios y tasa de reemplazo, lo cual implica que la diferencia se paga con estos recursos. Ante lo cual el legislador, en consonancia con provisiones 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 de seguridad social.

22. Adicionalmente y en la parte resolutive de esta sentencia se ordenó (i) a los representantes legales de las instituciones de seguridad social competentes, revisar «Las pensiones reconocidas al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, con abuso del derecho o con fraude a la ley. Realizada la revisión correspondiente «podrán revocarlas o reliquidarlas, según corresponda, a más tardar el 31 de diciembre de 2013»; y (ii) a quienes tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones decretadas al amparo del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que, «en el marco de su competencia» tomen «las medidas encaminadas para hacer efectivo este 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» en relación con los demás casos de pensiones reconocidas de manera contraria a lo dispuesto en los numerales i, ii y iii del ordinal tercero.

23. Ahora bien, la citada corporación en la sentencia SU-210 de 2017¹³ sostuvo que el límite del monto de las pensiones a los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, aplica para el sistema general de pensiones, incluyendo el régimen especial de magistrados, muchos de ellos pensionados conforme al Decreto 546 de 1971. Igualmente, advirtió que no es dable alegar que la decisión de la sentencia C-258 de 2013 no cobija las pensiones reconocidas con anterioridad a la expedición de esta sentencia de constitucionalidad, debido a que los topes en las mesadas pensionales han sido consagrados, al menos, desde la Leyes 4ª de 1976, 71 de 1988 y 100 de 1993.

24. Así mismo, en las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esa corporación señaló que cuando las normas especiales de los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, no disponían de un límite cuantitativo para las mesadas, lo procedente era aplicar el tope señalado en las reglas generales de la Ley 100 de 1993; y, aclaró que dicha dispersión en los montos se resolvió en el sistema actual regido por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, que fijó el límite de las pensiones en 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

25. En ese orden, la Corte Constitucional fue enfática en señalar que **dicho mandato es imperativo y categórico, y cobija a todas las prestaciones**

¹³ Mediante la cual revocó las sentencias de tutela de primera y segunda instancia proferidas por las Secciones Cuarta y Quinta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta corporación y en su lugar, concedió el amparo del derecho fundamental al debido proceso, invocado por la Fundación Externado de Colombia en contra de esta sección del Consejo de Estado debido a que entre otros aspectos, no podía ordenar como lo hizo en la parte resolutive de la Sentencia de 21 de agosto de 2014, que “[l]os parámetros establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258-13 no son aplicables en este caso, así como tampoco el tope de 25 salarios mínimos de las mesadas pensionales (...)”, pues sobre dicho aspecto había cosa juzgada constitucional.

reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales, como el de Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes, pues, como lo explicó, el Acto Legislativo 01 de 2005 tuvo como propósito limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993.

26. Criterio que acoge esta sala por cuanto está en consonancia con lo previsto por el Acto Legislativo 01 de 2005, con base en el cual, la sentencia C-258 de 2013, en su parte resolutive, previó textualmente que a partir del 1° de julio de 2013 ninguna pensión reconocida en aplicación del régimen demandado podrá superar los 25 SMMLV.

Caso concreto.

27. Conforme al marco normativo y jurisprudencial analizado y a lo expuesto en el recurso de apelación formulado por la parte demandada a continuación la Sala procederá a analizar la situación fáctica de la accionante a fin de determinar si la pensión que le fue reconocida debe ajustarse al tope de los 25 SMLMV en aplicación de lo ordenado en la sentencia C-258 de 2013.

28. A partir de la documental aportada al plenario, la Sala advierte que la demandante nació el 2 de abril de 1953, adquirió el estatus pensional el 2 de abril de 2003 y le fue reconocida pensión de jubilación, por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, a través de la Resolución 23581 del 4 de diciembre de 2003¹⁴ de conformidad con los Decretos 546 de 1971¹⁵ y 717 de 1978¹⁶, la cual fue reajustada en dos oportunidades por dicha entidad, la primera por su retiro del servicio y la segunda en aplicación del artículo 6° del Decreto 546 de 1971 mediante las Resoluciones 53513 del 6 de noviembre de 2007 y 5038 del 9 de julio de 2010, con las cuales su monto superó el límite de los 25 SMLMV.

29. En el mes de julio de 2013, el ente previsional demandado redujo el valor de su mesada pensional al tope referido, comunicándole esa determinación a través del oficio UGPP No.20139901904101 del 15 de julio de esa anualidad¹⁷, por lo cual la demandante, a través de peticiones del 8 de agosto siguiente y del 19 de

¹⁴ Folios 3 a 8.

¹⁵ Por la 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

¹⁶ Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de cargos para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, se fija la escala de remuneración correspondiente a dichos cargos, y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Folio 21.

junio de 2015, solicitó a dicho ente previsional efectuar la reliquidación de su derecho pensional conforme al Decreto 546 de 1976 y disponer el reintegro de las sumas descontadas por el ajuste de su mesada, frente a las cuales obtuvo respuesta negativa a través de los oficios UGPP No.20135022296421 del 21 de agosto de 2013¹⁸ y UGPP No.20155027285721 del 7 de diciembre de 2015¹⁹.

30. A partir de la prueba documental referida, se evidencia que la demandante fue pensionada por parte de la extinta Caja Nacional de Previsión Social, hoy UGPP, en aplicación del Decreto 546 de 1971 y que con posterioridad a ello, su mesada fue ajustada al tope de 25 SMLMV en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-0258 de 2013.

31. Ahora bien y teniendo en cuenta que en principio la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 dispuso que sus efectos no podrían trasladarse en forma automática a otros regímenes especiales o exceptuados diferentes al de los congresistas, conforme se analizó, dicho criterio fue replanteado en la sentencia SU-210 de 2017 en la que expresamente al pronunciarse sobre unos fallos de esta corporación, relacionados con la aplicación del tope pensional a un ex funcionario de la Rama Judicial, señaló que a partir del Acto Legislativo 01 de 2005, el parámetro de control constitucional cambió al señalar expresamente que la regla del límite del monto de las pensiones a los 25 SMLMV, aplica no solo para el sistema general de pensiones, sino también para el régimen especial de Congresistas y Magistrados.

32. Así mismo, expuso que tampoco es procedente considerar que la decisión de la sentencia C-258 de 2013 no cobija a las pensiones reconocidas con anterioridad a dicha sentencia de constitucionalidad, en virtud de que los límites de las mesadas pensionales han sido consagrados, al menos, desde la Ley 4ª de 1976²⁰, la Ley 71 de 1988²¹ y la Ley 100 de 1993²².

33. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que los efectos de dicho fallo de constitucionalidad resultan aplicables a la situación pensional de la actora, como quiera que si bien se acreditó que le fue reconocida pensión de jubilación en aplicación de lo establecido por el Decreto 546 de 1971 como beneficiaria del

¹⁸ Folios 23 a 28.

¹⁹ Folio 30.

²⁰ Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones.

²¹ Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

²² Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

régimen de transición de la Ley 100 de 1993, dicha circunstancia no la exime de ello en virtud de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-210 de 2017 en la que determinó que **dicho mandato es imperativo y categórico, y cubija a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales**²³.

34. Así las cosas y teniendo en cuenta la obligatoriedad de las decisiones contenidas en la sentencias de constitucionalidad a la luz de lo previsto por el artículo 241 de la Carta Política, para la sala no son de recibo los planteamientos de la accionante en cuanto a que los efectos de la sentencia C-258 de 2013 le resultan inaplicables y a que la UGPP desatendió las consideraciones de la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 12 de septiembre de 2014 por esta sección del Consejo de Estado en el proceso con radicación 250002342000201300632-01 (1434-2012), en la que se reiteró que el fallo C-258 de 2013 excluyó de su objeto a regímenes diferentes al contemplado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 que tiene como únicos destinatarios a los ex congresistas.

35. Puesto que en la sentencia SU-210 de 2017, la Corte Constitucional señaló que el límite del monto de las pensiones a los 25 SMLMV aplica para el sistema general de pensiones, incluyendo el régimen especial del Decreto 546 de 1971 e igualmente advirtió que, no es dable alegar que la decisión de la sentencia C-258 de 2013 no cubija las pensiones reconocidas con anterioridad a que ésta última fuera proferida, en virtud de que dichos límites han sido consagrados desde las Leyes 4ª de 1976²⁴, 71 de 1988²⁵ y 100 de 1993²⁶, y aclaró que la dispersión en cuanto a su aplicación se resolvió en el sistema actual regido por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003²⁷, que lo fijó en 25 SMLMV.

36. Por consiguiente, se impone para esta sala de decisión la obligación de revocar el fallo apelado que accedió a las pretensiones de la demanda, toda vez, que la demandante no logró demostrar que los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, en forma irregular y con desconocimiento del debido proceso, como quiera que la UGPP no estaba

²³ Conforme lo ha señalado esta sala de decisión en las sentencias proferidas el 30 de octubre de 2020 y el 4 de febrero de 2021 en los procesos con radicación interna 2832-2018 y 3645-2018, cuya ponencia correspondió a la suscrita consejera.

²⁴ Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.

²⁶ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

²⁷ 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.

obligada a adelantar un procedimiento para la reducción del monto de su mesada pensional al no haberse demostrado que su pensión hubiera sido obtenida con fraude a la ley o abuso del derecho, que fueron las condiciones que se plantearon para su viabilidad en la sentencia C-258 de 2013.

Costas procesales.

37. La jurisprudencia de la Sala²⁸ en materia de costas procesales, ha precisado que el artículo 188 del CPACA entrega al juez la facultad de disponer sobre su condena, la cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y **que principalmente aparezcan causadas y comprobadas**, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del CGP; descartándose así una apreciación objetiva que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

38. En el caso, la Sala haciendo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echa de menos alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la parte demandante, quien dentro de sus facultades hizo uso mesurado de su derecho de acción. Por ello, se abstendrá de condenarla por este aspecto.

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

F A L L A

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, el 27 de octubre de 2016, que accedió a las pretensiones de la demanda presentada por la señora Ana Margarita Olaya Forero contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP; y en su lugar: **NEGAR** las súplicas de la demanda conforme lo expuesto, sin imposición de **COSTAS** a la parte vencida.

²⁸ Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación devuélvase el proceso al tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión, por los señores Consejeros.

**Firmado electrónicamente
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**Firmado electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

**Firmado electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER**