



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

Temas: Topes pensionales - Decreto 546 de 1971

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 9 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda¹

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA,² la señora Alicia Ramírez de Traslaviña, actuando por conducto de apoderado, formuló demanda con el fin de que se anulen

¹ Folios 128 a 150 del expediente.

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

las siguientes resoluciones: i) UGM 035649 del 28 de febrero de 2012, que reliquidó la pensión de jubilación de la actora con base en el régimen especial del Decreto 546 de 1971, pero aplicó el tope pensional de 25 SMLMV; ii) UGM 045045 del 4 de mayo de 2012, que desató el recurso de reposición interpuesto contra el anterior acto y lo confirmó; y iii) UGM 058027 del 9 de noviembre de 2012, que dio cumplimiento a un fallo de tutela en el sentido de motivar la decisión de la administración. Las mencionadas resoluciones fueron expedidas por Cajanal.³

A título de restablecimiento del derecho, la accionante solicitó condenar a la UGPP a lo siguiente: i) reliquidar la pensión con base en el régimen especial previsto para los servidores de la Rama Judicial y el Ministerio Público, en el equivalente al 75% del promedio de sueldos y demás factores que conforman la asignación mensual más alta devengada en el último año de servicios, con efectos a partir del 29 de mayo de 2003; ii) pagar el retroactivo adeudado entre el 29 de mayo de 2003 y el 28 de julio de 2007, puesto que no operó la prescripción trienal decretada en los actos acusados; iii) declarar que la prestación no está sujeta al tope de 25 SMLMV; iv) **subsidiariamente**, en caso de aplicar dicho límite máximo, actualizar los 25 SMLMV al año 2013 y reconocer el retroactivo a que haya lugar; v) ajustar el valor de las condenas con base en el IPC⁴ y pagar los intereses moratorios que se causen.

1.1.2. Hechos⁵

Como hechos relevantes, el apoderado de la demandante señaló los siguientes:

i) El 14 de mayo de 2002, por Resolución 09767, Cajanal le reconoció a la señora Alicia Ramírez de Traslaviña la pensión de jubilación.

ii) En anterior oportunidad, la accionante interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que culminó con sentencia de segunda instancia,

³ Caja Nacional de Previsión Social Cajanal EICE en liquidación.

⁴ Índice de Precios al Consumidor.

⁵ Algunos hechos corresponden al concepto de violación, razón por la que se resumen en dicho acápite.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

proferida el 11 de mayo de 2006 por el Consejo de Estado, en la que se ordenó a Cajanal reliquidar la prestación en cuantía del 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicio, conforme lo dispone el artículo 6 del Decreto 546 de 1971.

iii) Por Resolución 2061 del 5 de septiembre de 2007, Cajanal acató la anterior decisión judicial y estableció la mesada pensional en la suma de \$6.974.680.

iv) La interesada también promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación con el fin de que se le pagara correctamente la bonificación por compensación. Este proceso culminó con fallo favorable a la actora y la entidad accionada cumplió la orden mediante las Resoluciones 2552 del 28 de diciembre de 2009 y 0358 del 20 de abril de 2010.

v) El 28 de julio de 2010, la demandante le solicitó a Cajanal la reliquidación de su pensión con los nuevos valores correspondientes a la bonificación por compensación.

vi) Por Resolución UGM 035649 del 28 de febrero de 2012, Cajanal reliquidó la prestación, pero aplicó el tope pensional de 25 SMLMV, razón por la que la cuantía solamente ascendió a \$8.300.000, pese a que debía corresponder a \$10.211.942,49. Además, se aplicó la prescripción trienal de las mesadas causadas antes del 28 de julio de 2007.

vii) La señora Alicia Ramírez de Traslaviña interpuso recurso de reposición contra el aludido acto, pero este fue confirmado por la Resolución UGM 045045 del 4 de mayo de 2012.

viii) Inconforme con la actuación de la administración, la demandante interpuso acción de tutela, que culminó con fallo del 14 de septiembre de 2012, proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C., que ordenó a Cajanal exponer las razones de la reducción de la mesada pensional.



ix) En cumplimiento de la referida providencia, Cajanal profirió la Resolución UGM 058027 del 9 de noviembre de 2012.

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales se señalaron los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 25, 53, 58, 83, 90, 122, 123, 124 y 125 de la Constitución Política; 36 y 85 del CCA⁶ (sic); 1 de la Ley 57 de 1887; 88 de la Ley 100 de 1993; 12 del Decreto 717 de 1978; 4 del Decreto 911 de 1978; y los Decretos 1848 de 1968 y 546 de 1971.

Al desarrollar el concepto de violación, el apoderado de la demandante expuso los argumentos que se resumen a continuación:

i) La señora Alicia Ramírez de Traslaviña adquirió su derecho a pensionarse con base en el Decreto 546 de 1971 que reguló las pensiones de los funcionarios de la Rama Judicial y el Ministerio Público, por ende, la cuantía debe establecerse en el 75% del promedio de sueldos y demás factores que conforman la asignación mensual más alta devengada en el último año de servicios.

ii) El aludido régimen especial no previó topes pensionales, por ende, la prestación no se puede sujetar a los límites impuestos en la normativa general ni en la Sentencia C-258 de 2013, ya que este pronunciamiento rige para las pensiones de los congresistas y magistrados de altas cortes, pero la actora no se pensionó en tal condición.

iii) En el *sub lite* no deben aplicarse los límites máximos pensionales so pena de afectar los principios de eficiencia, irrenunciabilidad, favorabilidad y debido proceso que rigen en materia de seguridad social, así como la inescindibilidad de las normas.

⁶ Código Contencioso Administrativo.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

iv) En caso de establecer el referido tope, es necesario actualizarlo, es decir, que la mesada debe corresponder a la suma de 25 SMLMV al año 2013, equivalentes a \$14.737.500, ya que así se procedió respecto de los pensionados destinatarios de la Sentencia C-258 de 2013, por ende, idéntico tratamiento debe impartirse a la actora en aras de salvaguardar el derecho a la igualdad.

v) La reliquidación pensional debe operar a partir del 29 de mayo de 2003 y no desde el 28 de julio de 2007, pues la interesada siempre ha solicitado en vía administrativa y judicial el reconocimiento de sus derechos, es decir, que no ha actuado de manera omisiva, por lo que no puede predicarse la ocurrencia de la prescripción trienal.

1.2. Contestación de la demanda

El apoderado de la parte demandada se opuso a las pretensiones de la demanda y expuso las siguientes razones de defensa:⁷

i) La UGPP reliquidó la pensión de la actora con el 75% de la asignación más alta devengada en el último año de servicio, conforme lo dispone el artículo 6 del Decreto 546 de 1971, razón por la que no es viable ordenar un nuevo ajuste a la mesada. Además, anualmente se han realizado las actualizaciones de ley.

ii) De acuerdo con la Sentencia C-258 de 2013 y el Acto Legislativo 1 de 2005, a partir 31 de julio de 2010 no pueden causarse pensiones superiores a los 25 SMLMV, en aras de salvaguardar la sostenibilidad financiera del sistema.

iii) La anterior regla también aplica para los regímenes especiales, pues así lo ha precisado la Corte Constitucional en las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997.

⁷ Folios 190 a 198 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

iv) Como excepciones se proponen las siguientes: 1) no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios, ya que debe llamarse en garantía a la Procuraduría General de la Nación, en su condición de entidad empleadora de la actora para que haga los aportes a que haya lugar ante una eventual condena; 2) falta de causa e inexistencia de la obligación; 3) cobro de lo no debido; 4) prescripción; 5) buena fe; 6) presunción de legalidad de los actos demandados; y 7) compensación.

1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, mediante sentencia del 9 de noviembre de 2016, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, con base en las siguientes consideraciones:⁸

i) La Resolución UGM 058027 del 9 de noviembre de 2012, enjuiciada en el *sub lite*, se limitó a cumplir un fallo de tutela, es decir, que no refleja la voluntad de la administración y no es pasible de control jurisdiccional.

ii) La demandante es beneficiaria del régimen especial de pensiones previsto por el Decreto 546 de 1971 para los servidores de la Rama Judicial y el Ministerio Público. Esta normativa no estableció topes pensionales.

iii) El Acto Legislativo 1 de 2005 dispuso que las pensiones que se causaran con posterioridad al 31 de julio de 2010 no podían superar los 25 SMLMV; sin embargo, esta disposición no rige la situación de la accionante, ya que adquirió el estatus pensional con antelación a la mencionada fecha.

iii) Tampoco puede aplicarse la Sentencia C-258 de 2013, puesto que solamente se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, referido al régimen pensional de los congresistas y magistrados de las altas cortes, pero no

⁸ Folios 295 a 302 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

hizo consideraciones adicionales frente a otros regímenes pensionales como el que cobija a la demandante.

iv) En este caso no operó la prescripción que fue declarada en sede administrativa, ya que la obligación de incluir la bonificación por compensación en el IBL pensional únicamente se hizo exigible a partir del 23 de julio de 2009, día siguiente a la ejecutoria de la sentencia que ordenó el reconocimiento y pago de ese factor a favor de la accionante. A su vez, la solicitud de reliquidación pensional se radicó el 28 de julio de 2010, esto es, antes de que transcurrieran los tres años para que operara el fenómeno prescriptivo.

v) Tampoco operó la prescripción en cuanto a la petición de inaplicar el tope pensional, ya que ese límite se impuso con la Resolución UGM 035649 del 28 de febrero de 2012 y la demanda se radicó el 18 de diciembre de 2013.

vi) En consecuencia, se declara la nulidad parcial de las Resoluciones UGM 035649 del 28 de febrero de 2012 y UGM 045045 del 4 de mayo de 2012, en tanto limitaron el monto de la prestación a 25 SMLMV y declararon la prescripción trienal de las mesadas anteriores al 28 de julio de 2007.

vii) A título de restablecimiento del derecho se ordena a la UGPP lo siguiente: 1) pagar las diferencias indexadas que surgieron entre las mesadas pensionales a las que se les aplicó el tope de 25 SMLMV y las que correspondían en virtud de la reliquidación dispuesta en la Resolución UGM 035649 de 2012, con efectividad a partir del 29 de mayo de 2003; 2) pagar las diferencias con los reajustes de ley entre las mesadas que ha reconocido y pagado y las que debe sufragar legalmente, desde el 29 de mayo de 2003 hasta la ejecutoria de este fallo. Estos dineros deberán indexarse con base en el IPC.

1.4. El recurso de apelación



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

La entidad demandada interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión con fundamento en los siguientes razonamientos:⁹

- i) La UGPP reliquidó la pensión de la actora con el 75% de la asignación más alta devengada en el último año de servicio, conforme lo dispone el artículo 6 del Decreto 546 de 1971, por ende, el derecho se reconoció al amparo de la normativa aplicable y cada año se han efectuado los ajustes de ley.
- ii) De acuerdo con la Sentencia C-258 de 2013 y el Acto Legislativo 1 de 2005, a partir 31 de julio de 2010 no pueden causarse pensiones superiores a los 25 SMLMV. Esta norma también rige para los regímenes especiales, pues no puede existir un grupo de pensionados privilegiados y excluidos de los límites máximos que aplican para la generalidad de la población.
- iii) Los actos acusados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico vigente, ya que la prestación que devenga la actora no puede superar el referido tope.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Las partes demandante y demandada reiteraron los argumentos expuestos en las respectivas etapas del proceso.¹⁰

1.6. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.¹¹

1.7. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

⁹ Folios 308 a 309 del expediente.

¹⁰ Folios 341 a 345 del expediente.

¹¹ Información extraída de la constancia secretarial obrante en el folio 346 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

La ANDJE intervino en el presente asunto, conforme a las facultades previstas en los artículos 2 y 6 del Decreto Ley 4085 de 2011 y 610 del CGP,¹² en los siguientes términos:¹³

i) El régimen de transición pensional establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 amparó los requisitos de edad, tiempo y monto para acceder a las pensiones bajo las normas anteriores; sin embargo, el período base de liquidación y los factores salariales se rigen por la Ley 100 de 1993 y el Decreto 1158 de 1994.

ii) Se debe negar la solicitud de reliquidación prestacional, en atención a las reglas fijadas en la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2018, proferida por el Consejo de Estado,¹⁴ en tanto se indicó que el ingreso base de liquidación se conforma con el promedio de lo devengado durante los últimos 10 años de servicio y con inclusión de los factores salariales sobre los cuales se realizaron aportes.

La Sala decide, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Conforme a la decisión de primera instancia y el recurso de apelación interpuesto por la UGPP, el problema jurídico se contrae a determinar si debe aplicarse el tope de 25 SMLMV a la mesada pensional que devenga la señora Alicia Ramírez de Traslaviña.

2.2. Marco normativo

¹² Código General del Proceso.

¹³ Esta información reposa en el índice 18 de la plataforma SAMAI.

¹⁴ Expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

El artículo 2 de la Ley 4 de 1976¹⁵ dispuso que las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, «no podrán ser inferiores al salario mínimo mensual más alto, ni superiores a 22 veces este mismo salario».

Posteriormente, el artículo 2 de la Ley 71 de 1988 preceptuó que ninguna pensión podría exceder de 15 veces el salario mínimo legal mensual.¹⁶

A su vez, el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 limitó la base de cotización a 20 SMLVM. Esta disposición fue modificada por la Ley 797 de 2003 y aumentó dicha suma a 25 SMLVM.

Igualmente, el Acto Legislativo 1 de 2005 acogió el anterior criterio y dispuso que «a partir del 31 de julio de 2010, no podrá causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigente, con cargo a recursos de naturaleza pública».

En relación con la existencia de topes pensionales, la Corte Constitucional ha concluido lo siguiente:¹⁷

[...] el legislador puede, por razones de política legislativa, señalar cuáles son los límites máximos y mínimos que deben implantarse para que las reservas de dinero destinadas al pago de las pensiones, tanto en el sector público como en el privado, no pierdan por un lado su capacidad adquisitiva, pero por otro garanticen y protejan los recursos existentes para el pago de las pensiones (C.P. art. 48 y 53). La Corte considera que, dentro de ciertos límites, el legislador tiene libertad para determinar el monto y los alcances de los recursos a fin de lograr el mejor uso de los mismos, en un sistema solidario de seguridad social; es perfectamente legítimo que, la ley conceda un límite mínimo o máximo al monto de la pensión, si con ello se pretende administrar recursos limitados [...].

[...] al establecer unos topes máximos a la mesada pensional, el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones, a fin de asignarlos

¹⁵ Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones

¹⁶ Dicha previsión también se reiteró en el artículo 3 del Decreto 1160 de 1989.

¹⁷ Sentencia C-155 de 1997.



preferencialmente a aquellos que se encuentran en una escala económica inferior. [...].

De acuerdo con el anterior criterio, el legislador se encuentra facultado para establecer la figura de los topes pensionales como una medida idónea, proporcional y razonable en aras de garantizar la cobertura universal del sistema de seguridad social en pensiones.

En cuanto a los regímenes especiales, la Corte Constitucional¹⁸ ha precisado que también les son aplicables las normas generales que fijan los topes pensionales, siempre y cuando establezcan un límite superior al previsto por la normativa especial.

Igualmente, es inaceptable predicar la ausencia de topes para los beneficiarios de leyes especiales, es decir, que no podría admitirse la «existencia de un grupo de pensionados privilegiados, excluidos de los límites máximos que la ley ha previsto para el reconocimiento y valor de las pensiones».¹⁹

El anterior criterio fue reiterado en la Sentencia C-258 de 2013, en los siguientes términos:

Esa preocupación por fijar límites a los subsidios que el Estado destina al pago de las más altas pensiones por medio del establecimiento de topes, existía además desde antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, e incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley 100 de 1993. Como se indicó en apartes anteriores, desde la Ley 4 de 1976, el Legislador ha sometido a topes mínimos y máximos el valor que una persona puede recibir por razón de su pensión; así, esa normativa estableció un valor máximo de 22 smmlv. Posteriormente, la Ley 71 de 1988 disminuyó el tope a 15 smmlv y la Ley 100 de 1993 lo elevó, en su artículo 18, a 20 smmlv para los afiliados al régimen de prima media. Más recientemente, el artículo 5 de la Ley 797 de 2003 elevó el tope a 25 smmlv; ese mismo criterio fue luego acogido por el Acto Legislativo 01 de 2005.

En concordancia con la anterior preocupación y para el caso específico de los regímenes especiales de pensiones, en las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esta Corporación también sostuvo que en caso de **que las normas especiales de tales regímenes no dispusieran un límite cuantitativo para las mesadas,**

¹⁸ Sentencia C-089 de 1997.

¹⁹ Sentencia C-089 de 1997.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

debía aplicarse el tope señalado en las reglas generales, específicamente en la Ley 100 y las disposiciones que la modifican en lo pertinente.

Por las anteriores razones la Sala no puede mantener en el ordenamiento la regla de la ausencia de topes en el régimen de pensiones materia de análisis. Hacerlo, como en el caso de los anteriores elementos del régimen, **(i)** vulneraría el principio de igualdad en tanto conduce a la transferencia de subsidios públicos excesivos a un grupo de personas que no sólo no están en condición de vulnerabilidad o debilidad, sino que, por el contrario, por regla general pertenecen a un sector privilegiado de la población; y **(ii)** avalaría la continuidad de un sacrificio desproporcionado de los principios y finalidades de la seguridad social. (Resalta la Sala).

Así las cosas, con la aplicación de los topes pensionales a todas las pensiones, ordinarias o especiales, se protege el financiamiento del sistema pensional. En efecto, desde la Ley 4 de 1976, todas las pensiones de los funcionarios públicos han estado sujetas a límites en su cuantía, toda vez que dicha medida garantiza la distribución equitativa de los recursos limitados en seguridad social y materializa los principios de solidaridad, eficiencia, equidad, universalidad y sostenibilidad fiscal.

2.3. Hechos probados

En el plenario se encuentra acreditado lo siguiente:

a) Respecto del incremento de la bonificación por compensación

- El 30 de abril de 1999, la señora Alicia Ramírez de Traslaviña radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación con el fin de que se le ajustara el valor pagado por concepto de bonificación por compensación.

- El 14 de diciembre de 2005,²⁰ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia y le ordenó a la entidad demandada pagar la bonificación por compensación conforme lo disponen los Decretos 610, 1239 y 664 de 1999 (sic).²¹

²⁰ Esta información consta en el auto del 9 de junio de 2009, proferido por el Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección B (folios 51 a 53).

²¹ Folios 31 a 49 del expediente.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

- Mediante auto del 9 de junio de 2009, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, declaró ejecutoriada la anterior providencia, por cuanto no era pasible del recurso de apelación ni del grado jurisdiccional de consulta.²²

- Por Resoluciones 2552 del 28 de diciembre de 2009 y 0358 del 20 de abril de 2010, la Procuraduría General de la Nación le reconoció a la demandante el retroactivo causado por concepto de reajuste de la bonificación por compensación.²³

b) Respecto del reconocimiento y reliquidación pensional

- El 14 de mayo de 2002, por Resolución 09767, Cajanal le reconoció a la señora Alicia Ramírez de Traslaviña su pensión de jubilación, condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio.²⁴

- El 16 de septiembre de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de primera instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la ahora demandante contra Cajanal. En la referida providencia se concluyó que la señora Ramírez de Traslaviña era beneficiaria del régimen especial previsto por el Decreto 546 de 1971 para los servidores de la Rama Judicial y el Ministerio Público, por lo cual se ordenó a la entidad reliquidar la pensión «en un monto del 75% de la asignación, teniendo en cuenta los factores de salario que se acreditaron en este proceso y no se incluyeron en su momento (prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones)». ²⁵

Esta decisión fue confirmada en segunda instancia, mediante fallo del 11 de mayo de 2006, suscrito por la Sección Segunda del Consejo de Estado.²⁶

²² Información extraída de la sentencia del 14 de diciembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (folios 31 a 49).

²³ Los documentos fueron aportados en medio magnético (folio 199).

²⁴ Folios 2 a 6 del expediente.

²⁵ Folios 7 a 20 del expediente.

²⁶ Folios 21 a 26 del expediente.



- El 5 de septiembre de 2007, por Resolución 002061, Cajanal dio cumplimiento al mencionado fallo y estableció la cuantía de la pensión en la suma de \$6.974.680, efectiva a partir del 29 de mayo de 2003, cuando se verificó el retiro definitivo del servicio.²⁷
- El 28 de julio de 2010, la accionante le solicitó a Cajanal reliquidar la pensión de jubilación teniendo en cuenta que por sentencia se ordenó ajustar el monto de la bonificación por compensación y este nuevo valor debía repercutir en la mesada. También petitionó que no se aplicara el tope de 25 SMLMV porque era beneficiaria del régimen especial del Decreto 546 de 1971.²⁸
- El 28 de febrero de 2012, por Resolución UGM 035649, Cajanal reliquidó la pensión de jubilación de la actora teniendo en cuenta el incremento de la bonificación por compensación. Esta operación arrojó una suma de \$10.073.384 y se ajustó al tope de 25 SMLMV, esto es, \$8.300.000. Además, se aplicó la prescripción frente a las mesadas causadas antes del 28 de julio de 2007.²⁹
- El 27 de marzo de 2012, la accionante interpuso recurso de reposición contra el anterior acto con el fin de que se inaplicara el tope pensional y que la reliquidación surtiera efectos desde el 29 de mayo de 2003, puesto que no operó la prescripción trienal.³⁰
- El 4 de mayo de 2012, mediante Resolución UGM 045045, Cajanal desató el recurso de reposición y confirmó la Resolución UGM 035649 del 28 de febrero de 2012.³¹
- El 14 de septiembre de 2012, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá profirió sentencia de tutela de segunda instancia y conminó a Cajanal a exponer las razones

²⁷ Folios 27 a 30 del expediente.

²⁸ Folios 54 a 58 del expediente.

²⁹ Folios 59 a 63 del expediente.

³⁰ Folios 65 a 73 del expediente.

³¹ Folios 76 a 77 del expediente.



de la reducción de la mesada reconocida a la actora por Resolución UGM 035649 de 2012.³²

- El 9 de noviembre de 2012, por Resolución UGM 058027, Cajanal dio cumplimiento al anterior fallo en el sentido de explicar que el límite máximo debía aplicarse a todos los servidores del orden nacional, incluyendo los vinculados a la Rama Judicial y al Ministerio Público, ya que la normativa que estableció los toques no excluyó a ningún régimen especial.³³

2.4. El caso concreto. Análisis de la Sala

Conforme a lo expuesto en acápites precedentes, en consonancia con los documentos aportados al plenario, la Sala concluye que la UGPP no desconoció el ordenamiento superior al determinar que la mesada pensional de la actora estaba sujeta al monto de 25 SMLMV. Esta tesis se funda en los siguientes razonamientos:

- i) Cajanal le reconoció a la demandante la pensión de jubilación al amparo del régimen especial previsto por el Decreto 546 de 1971 para los servidores de la Rama Judicial y el Ministerio público.
- ii) Cajanal estaba facultada para acudir al régimen general en cuanto a la aplicación de toques pensionales, toda vez que el régimen especial no reguló dicho aspecto. En tal sentido, las Sentencias C-089 y C-155 de 1997 precisaron que cuando la normativa especial no establece el límite máximo de las mesadas pensionales, es posible aplicar las reglas generales previstas para esos efectos, pues de lo contrario se permitiría que algunos pensionados gozaran de privilegios injustificados.
- iii) Los límites pensionales se han previsto en el ordenamiento en aras de materializar los principios de sostenibilidad financiera, igualdad, solidaridad,

³² Folios 82 a 91 del expediente.

³³ Folios 92 a 100 del expediente.



eficiencia, universalidad y progresividad que orientan el sistema de seguridad social integral.

iv) Mediante las Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018 y T-073 de 2019 la Corte Constitucional ha sostenido que la aplicación del límite al monto pensional resulta imperativo para las entidades encargadas del pago de estas prestaciones, pues los topes han sido consagrados por el legislador y el constituyente para todas las pensiones que se paguen con recursos públicos, incluyendo las reconocidas al amparo del régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971. En igual sentido, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:³⁴

36. Por cuanto resulta evidente, que la intención de legislador siempre ha sido la de establecer límites inequívocos a la cuantía de la pensión, y así han quedado expresamente contenidos en los diversos regímenes pensionales por lo que la Corte Constitucional, en sede de revisión de tutelas y de constitucionalidad, y también en su labor unificadora de la interpretación de los derechos fundamentales, ha decantado una uniforme jurisprudencia alrededor de los topes pensionales, estableciendo que están en consonancia con la Constitución Política por sustentarse en los principios de sostenibilidad financiera del sistema pensional, igualdad y de solidaridad, y por ello los encuentra aplicables a todas las pensiones que se financian con recursos públicos, **aun siendo especiales** y sin distinguir que su reconocimiento hubiere sido por virtud del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

37. Tal como ha sido planteado en las providencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018, T-073 de 2019, SU 230 de 2015, SU 210 de 2017 y C-258 de 2013, en donde la *ratio decidendi* es el tope pensional establecido por el legislador para limitar la cuantía de la pensión, inclusive para aquellas personas que la obtuvieron por norma especial aplicable por la transición de la Ley 100 de 1993.

v) El legislador fijó límites máximos pensionales con el propósito de reducir los subsidios del Estado a las pensiones más altas, garantizar que los pensionados de menores ingresos también tuvieran acceso al pago oportuno de sus prestaciones y el derecho a la igualdad. Estas razones son las que impiden concebir un régimen pensional sin topes en las mesadas y las que han inspirado al legislador para establecerlos desde la Ley 4 de 1976.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 13 de noviembre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-01911-01 (5824-2018).



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

Así las cosas, se concluye que el Decreto 546 de 1971 no estableció un tope pensional para sus beneficiarios, pero ello no impide acudir a la normativa general. En consecuencia, la sentencia impugnada será revocada, en tanto inaplicó dicho límite.

Sin embargo, se observa que el *a quo* precisó que en este caso no operó la prescripción trienal decretada en sede administrativa y esta decisión no fue debatida en el recurso de apelación, por lo cual debe mantenerse el pago del retroactivo causado entre el 29 de mayo de 2003 y el 27 de julio de 2007, pues aún con la aplicación del tope de 25 SMLMV, se causaron diferencias en ese período, toda vez que la pensión venía reconocida en una suma de \$6.974.680 y por virtud de la Resolución UGM 035649 de 2012 se incrementó al monto de \$8.300.000.

Además, si bien es cierto que la prescripción puede decretarse de oficio, también lo es que los argumentos esgrimidos en la sentencia apelada son razonables y no fueron discutidos por la entidad recurrente.

Por el contrario, se observa que el 30 de abril de 1999, mientras se encontraba vinculada laboralmente, la actora radicó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación con el fin de que se le ajustara el valor pagado por concepto de bonificación por compensación.

Dicho proceso culminó con sentencia favorable a la señora Ramírez de Traslaviña, que cobró ejecutoria según lo indicó el auto del 9 de junio de 2009 y fue cumplida por las Resoluciones 2552 del 28 de diciembre de 2009 y 0358 del 20 de abril de 2010, expedidas por la Procuraduría General de la Nación.

Es decir, que a partir del momento en que culminó el proceso que promovió la demandante para obtener el ajuste de la bonificación por compensación, pudo tener certeza del derecho y de la exigibilidad de la reliquidación pensional con base en el nuevo valor asignado a ese factor.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

Así las cosas, la petición que el 28 de julio de 2010 la demandante radicó ante Cajanal para que se incrementara la prestación debe estimarse oportuna, pues no transcurrieron más de tres años entre la ejecutoria del fallo que ajustó dicho emolumento y la solicitud que elevó ante la administración para que se incrementara su mesada pensional.

De otro lado, no hay lugar a acceder a la pretensión subsidiaria tendiente a que se actualice el tope de los 25 SMLMV con base en el salario mínimo del año 2013, al amparo de la Sentencia C-258 de 2013, pues la prestación de la actora comenzó a pagarse a partir del 29 de mayo 2003, fecha en la cual ya regían los límites máximos, es decir, que ese es el año que debe tomarse como referente para calcular la cuantía.³⁵

Además, la Sentencia C-258 de 2013 adoptó un mecanismo de corrección urgente en aras de proteger el patrimonio público, razón por la que facultó a los fondos de pensiones para ajustar las mesadas a la suma de 25 SMLMV respecto de aquellos pensionados que venían devengando su prestación en cuantías superiores, pero ello no significa que todas las pensiones que venían correctamente liquidadas con el tope que legalmente correspondía deban ajustarse al salario mínimo del año 2013 por virtud de dicha providencia, pues ello se traduciría en un incremento injustificado del monto pensional, ya que lo correcto es liquidarlo con base en la normativa que rige al momento en que comienza a devengarse y con el salario mínimo vigente a esa fecha.

2.5. De la condena en costas

³⁵ Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias: i) De la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral: Sentencia SL4046-2020 de 21 de octubre de 2020, radicado: 73727; ii) Del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsecciones A y B: 1) sentencia de 19 de marzo de 2020, radicado: 20001-23-33-000-2013-00093-01 (0962-15); 2) sentencia de 19 de marzo de 2020, radicado: 200012333000-2013-00093-01 (0962-2015); 3) sentencia de 12 de marzo de 2020, radicado: 200012333000-2013-00226-01 (2875-2015); 4) sentencia del 24 de enero de 2019, radicado: 20001-23-33-003-2013-00090-00 (4561-2014); 5) sentencia del 9 de mayo de 2013, radicado: 23001-23-31-000-2005-00767-02 (1221-2011); 6) sentencia de 27 de julio de 2011, radicado: 23001-23-31-000-2005-00770-03 (0211-2011).



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016,³⁶ respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura) y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, la Sala se abstendrá de condenar en costas de segunda instancia a la parte demandante por cuanto no se demostró su causación, al tenor del artículo 365 del CGP. Además, las súplicas de la demanda prosperaron parcialmente.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en las directrices

³⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

jurisprudenciales trazadas por el Consejo de Estado en casos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, se concluye que debe revocarse parcialmente la decisión apelada, en tanto inaplicó el tope pensional de 25 SMLMV y confirmarse en cuanto dispuso que no operó la prescripción trienal en los términos indicados en la Resolución UGM 035649 de 2012.

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,

F A L L A:

Primero. Revocar parcialmente los numerales primero y segundo y **totalmente** el numeral tercero de la sentencia del 9 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, proferida dentro del proceso de la referencia. En su lugar, los numerales primero y segundo quedarán de la siguiente forma:

Primero.- Declarar la nulidad parcial de las Resoluciones UGM 035649 del 28 de febrero de 2012 y UGM 045045 del 4 de mayo de 2012, proferidas por la extinta Caja de Previsión Social – CAJANAL, mediante las cuales se reliquidó la pensión de la actora, en tanto declararon la prescripción trienal de las mesadas pensionales anteriores al 28 de julio de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo.- Como consecuencia de la declaración de nulidad parcial de los actos acusados, y a título de restablecimiento del derecho, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, pagará en forma indexada a la señora Alicia Ramírez de Traslaviña, identificada con cédula de ciudadanía 41.604.607, el retroactivo derivado de la reliquidación pensional ordenada en la Resolución UGM 035649 del 28 de febrero de 2012 y causado entre el 29 de mayo de 2003 y el 27 de julio de 2007. Se aclara que el tope pensional previsto en dicho acto se encuentra ajustado a derecho.



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

Los valores adeudados por este concepto serán ajustados con base en el índice de precios al consumidor expedido por el DANE, mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el Consejo de Estado, a saber:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de diferencias en las mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la ejecutoria de la sentencia, por el índice vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, respecto de cada obligación teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

Segundo. Confirmar en lo demás el proveído apelado.

Tercero. Sin condena en costas de segunda instancia.

Cuarto. Reconocer personería jurídica al abogado César Augusto Méndez Becerra como apoderado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE, conforme al poder que obra en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

Quinto. En firme esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ



Radicación: 25000-23-42-000-2013-06955-01 (1426-2017)
Demandante: Alicia Ramírez de Traslaviña

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

cgg