



**Función Pública**

# Sentencia 2016-02754 de 2021 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 20

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de 2021

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación: 11001-03-15-000-2016-02754-00 REV

Demandante: NUBIA GONZÁLEZ CERÓN

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)

Tema: ACCIÓN ESPECIAL DE REVISIÓN – ARTÍCULO 20, LITERAL B DE LA LEY 797 DE 2003 / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LA LEY 100 DE 1993 / DECRETO 546 DE 1971 – RÉGIMEN ESPECIAL RAMA JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO / TIEMPO DE SERVICIOS, CONVALIDACIÓN Y HOMOLOGACIÓN POR PUBLICACIÓN DE TEXTO DE ENSEÑANZA – LEY 50 DE 1886 Y DECRETO 753 DE 1974 / INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN

Sentencia que resuelve recurso extraordinario de revisión

La Sala decide la acción especial de revisión interpuesta por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social, en adelante también UGPP, en contra de la sentencia de 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, a través de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

## I.- ANTECEDENTES

### I.1.- La demanda

1. La señora Nubia González Cerón, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho,

consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante también CCA, demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a la entonces denominada Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL, con miras a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERA: Declarar que es nula la Resolución 45690 de 7 de septiembre de 2006, proferida por el Asesor de la Gerencia General de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL mediante el cual se me negó el reconocimiento de la Pensión de Jubilación de régimen especial.

SEGUNDA: Condenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL a que me reconozca y pague una pensión mensual vitalicia de jubilación, a partir del 11 de enero de 2003 fecha en que adquirí el status de pensionada y en cuantía de 11'516.840.00, pero con efectos fiscales a partir del 21 de marzo de 2003 por prescripción trienal.

TERCERA: Ordenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN que sobre la Pensión inicial se me reconozca y pague los reajustes por concepto de la Ley 71 de 1988.

CUARTA: Condenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN a que sobre las sumas a que resulte condenada a pagarme, reconozca y pague las sumas necesarias para hacer los ajustes de valor, conforme al índice de precios al consumidor o al por mayor, tal como lo autoriza el artículo 178 del CCA.

QUINTA: Ordenar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN que dé cumplimiento al fallo dentro del término de treinta (30) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 176 del CCA.

SEXTA: Condenar a la entidad demandada a que si no da cumplimiento al fallo dentro del término de treinta días, pague intereses moratorios conforme a lo dispuesto en el artículo 177 del CCA, y en la sentencia C-188 del 29 de marzo de 1999, de la H. Corte Constitucional.

SÉPTIMA: Condenar en costas a la entidad demandada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del CCA modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998» (negrillas y mayúsculas del original).

## I.2. Los hechos

2. La señora Nubia González Cerón afirmó que nació el 10 de enero de 1953, por lo que cumplió 50 años el 10 de enero de 2003, e indicó que prestó sus servicios en la Rama Judicial y en la Procuraduría General de la Nación por el lapso de 19 años, 10 meses y 5 días, siendo su último cargo el de Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado.

3. Expuso que es autora de la obra titulada: Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial, la cual consta de 13 tomos, para cuya publicación no recibió auxilio del tesoro público. Su propiedad intelectual, afirmó, fue registrada y el citado texto es objeto de consulta en universidades y bibliotecas.

4. Señaló que el día 15 de marzo de 2006, radicó ante CAJANAL petición de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, conforme al Decreto 104 de 1994, solicitud que le fue negada mediante Resolución 45690 de 2006, en consideración a que, en criterio de la entidad, por un lado, la publicación de la obra referida no podía tenerse como equivalente por tiempo servido, de conformidad con el literal I), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y, por el otro, le era aplicable la Ley 71 de 1988, en razón a que laboró en los sectores público y privado, por lo que no era viable reconocerle la pensión, considerando que al momento de la solicitud no había cumplido 55 años de edad.

## I.3. Normas violadas y concepto de violación

5. La actora citó como disposiciones violadas los artículos 2º, 25 y 58 de la Constitución Política, 17 de la Ley 4ª de 1994, 5º y 6º del Decreto 1359 de 1993, 2º y 3º del Decreto 1293 de 1994 y lo dispuesto en la Ley 50 de 1886.

6. Afirmó que el artículo 13 de la Ley 50 de 1886 otorgó una equivalencia de dos (2) años de tiempo de servicio a quien hubiere producido o publicado un texto de enseñanza, norma que, pese a haber sido derogada por la Ley 100 de 1993, sigue vigente para los regímenes especiales, por lo que si se suma el tiempo homologado por la publicación con el laborado en el Consejo de Estado y en la Procuraduría General de la Nación, acredita un total de 21 años, 10 meses y 5 días de servicio, lo cual la hace merecedora del reconocimiento de una pensión especial en los términos del Decreto 1359 de 1993, que se debe liquidar con el sueldo vigente para los magistrados de las altas cortes para el año 2003, fecha en la que adquirió su estatus de pensionada.

#### I.4. La sentencia de primera instancia

7. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, dictó sentencia el 16 de julio de 2009, en la cual accedió a las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

8. Destacó que para la fecha en que entró en vigencia la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994), la señora Nubia González Cerón contaba con 41 años, 2 meses y 21 días de edad, y que, según constancia expedida por la Secretaría General del Consejo de Estado, para esa fecha ya había laborado 16 años, 18 meses y 1 día en la Corporación, es decir, más de los 15 años exigidos por el régimen de transición, sin contar con el tiempo cotizado al Instituto de Seguro Social. Estimó, además, que la situación jurídica de la actora se encuentra amparada por el régimen especial de congresistas previsto en los decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994, aplicables -por extensión del artículo 280 constitucional- a los agentes del Ministerio Público, ello en consideración a que se desempeñó como Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado.

9. En lo que atañe al tiempo de servicio exigido para el reconocimiento de la pensión de jubilación, resaltó que, según el cómputo de los tiempos certificados, el lapso laborado por la señora Nubia González Cerón en la Rama Judicial y en el Ministerio Público es de 19 años y 10 meses. Sin embargo, consideró el tribunal que la actora completó el requisito relacionado con el tiempo de servicios para acceder a la pensión de jubilación en razón a que, de acuerdo con certificación expedida por el Ministerio de Gobierno, en el año 1985 publicó el libro Diccionario Jurídico Evolución Jurisprudencial, lo cual le otorga una equivalencia de dos (2) años de servicios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 50 de 1886, lo cual es procedente por cuanto está amparada por el régimen de transición previsto por la Ley 100 de 1993.

10. Precisó que si bien la demandante se desempeñó como Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado a partir del 6 de diciembre de 1995, y solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación el 15 de marzo de 2006, no le era aplicable el Decreto 546 de 1971 toda vez que quedó amparada por el régimen especial establecido en los Decretos 1723 de 1964, 1359 de 1993 y demás normas concordantes, que exigen acreditar 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público a la fecha de adquisición del estatus pensional y 50 años de edad, considerando que, mediante providencia del 18 de noviembre de 2002, el Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del artículo 25 del Decreto 43 de 1999, norma que exigía la vinculación como magistrado en propiedad para el 1º de abril de 1994 como condición para beneficiarse del régimen especial de los congresistas (Decretos 1359 de 1993 y 1293 de 1994).

11. Por otra parte, el tribunal declaró la prescripción de las mesadas causadas con anterioridad al 15 de marzo de 2003.

12. En consecuencia, la decisión de primera instancia declaró la nulidad de la Resolución 45690, expedida por la Caja Nacional de Previsión Social el 7 de septiembre de 2006, y condenó a dicha entidad a reconocer a la señora Nubia González Cerón una pensión mensual vitalicia de jubilación a partir del 10 de enero de 2003, de conformidad con los Decretos 1723 de 1964 y 1359 de 1993 y demás normas concordantes, liquidada sobre el 75% de todo lo devengado durante el último año de servicios como Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado. Igualmente, determinó que el pago se haría con efectos fiscales a partir del 15 de marzo de 2003, por haber operado el fenómeno de la prescripción trienal, y ordenó efectuar el reajuste de acuerdo con el artículo 16 del Decreto 1359 de 1993.

#### I.5. La sentencia de segunda instancia

13. La Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante sentencia de 28 de abril de 2011, revocó la sentencia de primera instancia y negó las pretensiones de la demanda.

14. En sustento de su decisión, la Subsección advirtió que en el proceso quedó acreditado que la señora Nubia González Cerón acumuló un tiempo de servicios en la Rama Judicial y en el Ministerio Público de 19 años y 10 meses, y que no es procedente la homologación de la publicación del Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial -la cual es de su autoría-, como tiempo de servicio para efectos del reconocimiento de la pensión, toda vez que, según la Sala de Decisión, dicha obra no corresponde al concepto de texto de enseñanza al que se refiere el artículo 13 de la Ley 50 de 1886.

15. En ese sentido, expuso que la producción de un texto de enseñanza no atañe a un mero formalismo legal sin contenido alguno, sino que, por el contrario, busca que la obra publicada sea un medio idóneo para efectos de transmitir el conocimiento, y hace referencia a la creación y aporte ideológico e intelectual del autor de la obra, de forma tal que, a través de una secuencia lógica de argumentos y conceptos, ponga en conocimiento de sus receptores un tema determinado.

16. La decisión de segunda instancia determinó que, de acuerdo con las certificaciones expedidas por la Dirección Nacional del Derecho de Autor del Ministerio de Gobierno, el libro cuya validez reclama la actora constituyó una compilación de orden jurisprudencial, a la cual no puede atribuírsele el carácter de creación e innovación.

17. Por lo demás, señaló que, si en gracia de discusión se admitiera la viabilidad de reconocer la aludida compilación como tiempo de servicio, ello podría implicar el reconocimiento de dobles cotizaciones por un mismo tiempo laborado, teniendo en cuenta que la vinculación laboral a la Rama Judicial y al Ministerio Público tuvo lugar entre los años 1976 y 1996, y que el registro de la obra en comento se surtió entre los años 1982 y 1990.

18. Asimismo, el juez de segunda instancia determinó que en el asunto sub judice no se cumplió con lo previsto por el artículo 1° del Decreto 753 de 1974, norma según la cual los institutores o profesores que aprueban textos de enseñanza deben acreditar su título y rendir declaración ante juez en la que señalen cuál es el contenido del libro, qué establecimiento lo adoptó para la enseñanza y durante cuánto tiempo.

19. Precisó que la demandante aportó al proceso un concepto del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia en el cual consta que el Diccionario Jurídico en cuestión se encuentra como texto de consulta en la biblioteca de la institución desde el año 1984, y que, con posterioridad al vencimiento del período probatorio, aportó una certificación expedida por el rector y el decano de la Universidad del Rosario y otra expedida por el rector de la Universidad Santo Tomás, las cuales no fueron tenidas en cuenta por haberse allegado de forma extemporánea y debido a que su contenido no cumple con las exigencias del citado artículo 1° del Decreto 753 de 1974.

20. Por otro lado, el ad quem consideró que a la demandante no le es aplicable el régimen pensional especial previsto para los congresistas, toda vez que no acreditó los 20 años que exige el artículo 7° del Decreto 1359 de 1993, ya que al desvincularse del cargo de Procuradora Delegada sólo contaba con 19 años y 10 meses de servicio público.

21. Sin embargo, aclaró que, teniendo en cuenta el tiempo laborado en la Rama Judicial y en el Ministerio Público, en el cual realizó aportes con destino a CAJANAL, y las cotizaciones efectuadas al Instituto de Seguros Sociales, la demandante es beneficiaria de una pensión bajo la normatividad general contenida en la Ley 71 de 1988 o en la Ley 100 de 1993, por tratarse de acumulación de tiempos públicos y privados, por lo cual puede solicitar dicho reconocimiento ante el fondo o la caja de previsión social pertinente, de acuerdo con las disposiciones que considere más favorables a su situación.

I.6. La acción de tutela

22. La señora Nubia González Cerón instauró acción de tutela en contra de la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso judicial, a la propiedad intelectual y a la seguridad social, cuya vulneración le atribuyó a la sentencia de 28 de abril de 2011 por considerar que en la misma se configuraron los defectos orgánico, fáctico

o probatorio, sustantivo y el de desconocimiento del precedente jurisprudencial .

23. El conocimiento de la acción constitucional correspondió a la Sección Cuarta de esta Corporación, la cual, en sentencia del 13 de marzo de 2014, resolvió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de la accionante y, en consecuencia, dispuso dejar sin valor ni efecto jurídico el fallo de 28 de abril de 2011 y ordenar a la autoridad judicial accionada preferir un nuevo fallo en el que confirme la decisión de 16 de julio de 2009 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó a CAJANAL que reconociera, en favor de la demandante, la pensión de jubilación del régimen de magistrados de altas cortes, por encontrar acreditados los requisitos de edad y tiempo de servicios, este último teniendo en cuenta el beneficio de homologación previsto en el artículo 13 de la Ley 50 de 1886.

24. En sustento de su decisión, y tras analizar el contenido del artículo 13 de la Ley 50 de 1886 y de los artículos 1º y 2º del Decreto Reglamentario 753 de 1994, la Sección Cuarta de esta Corporación consideró que la Sección Segunda, Subsección B, realizó una valoración subjetiva de las pruebas que la actora allegó al proceso contencioso, pues descalificó, a priori, el valor pedagógico que tiene una obra intelectual que se estructura bajo la forma de diccionario.

25. Asimismo, estimó que la autoridad judicial accionada interpretó de forma restrictiva las pruebas que aportó la señora González Cerón dentro del proceso contencioso para efectos de homologar el Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial como tiempo de servicios, pues concluyó que, por tratarse de una compilación, no corresponde con un texto de enseñanza, desconociendo el ámbito en que fue creado y que la demandante acreditó la función pedagógica que cumple en diferentes facultades de derecho del país.

26. En consecuencia, determinó que en la sentencia enjuiciada se configuró el defecto fáctico o probatorio, en la medida en que la Subsección accionada concluyó, sin fundamento real, que el diccionario jurídico elaborado por la actora es exclusivamente recopilación ordenada de antecedentes judiciales, en la cual no se advierte ningún aporte o crítica adicional del autor ni genera ningún nuevo conocimiento y, por lo demás, no ordenó que la obra se allegara al proceso para examinar su alcance y contenido, ni sostuvo el motivo por el cual no le dio credibilidad a las certificaciones allegadas.

27. Por otro lado, la misma Sección Cuarta determinó que la Subsección B de la Subsección Segunda de esta Corporación, desconoció su propio precedente, toda vez que, al resolver casos similares al analizado, como lo hizo en sentencia de 18 de octubre de 2007 , señaló que la Ley 50 de 1886 no establece en qué momento debe publicarse la obra para que pueda ser homologada como tiempo de servicios para efectos del reconocimiento de la pensión, y también reconoció que es posible computar el tiempo cotizado al ISS con el cotizado al sector público.

28. Igualmente, concluyó que la providencia objeto de tutela se apartó de la jurisprudencia constitucional (sentencias T- 711 de 2007 y T- 019 de 2009), la que ha precisado que diez (10) de los veinte (20) años exigidos en el régimen pensional especial de los funcionarios de la Rama Judicial y del Ministerio Público, deben ser cotizados en el sector público, de manera que es posible acumular el tiempo cotizado en el sector privado.

29. En esos términos, el juez de tutela concluyó que la autoridad judicial accionada desconoció su propio precedente así como el de la Corte Constitucional, al considerar erróneamente que: (i) de aceptarse el Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial como texto de enseñanza, en todo caso no era procedente su homologación, pues se aceptarían dobles cotizaciones, y (ii) que no es posible computar el tiempo que la actora aportó al ISS con el que aportó al sector público, todo ello sin expresar los motivos por los cuales interpretó de manera diferente la normativa aplicable al régimen pensional de los magistrados de las altas cortes, con lo cual vulneró los derechos fundamentales de la actora al debido proceso y al trato igualitario.

30. Finalmente, consideró que en la sentencia acusada se configuró el defecto sustantivo, toda vez que la Sección Segunda interpretó de manera contraria a la Constitución Política y a sus antecedentes jurisprudenciales, el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, norma que estableció el régimen pensional de los congresistas y que es aplicable a los magistrados de las altas cortes, en lo atinente al cómputo del tiempo de servicios en el sector público con el del sector privado para efectos de cumplir los 20 años de servicios exigidos.

31. Cabe resaltar que la sentencia de tutela en comento no fue objeto de impugnación.

I.7. Sentencia de reemplazo en el proceso contencioso administrativo

32. La Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, mediante sentencia del 22 de mayo de 2014, modificó la sentencia de 16 de julio de 2009, proferida por la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda. En la sentencia de reemplazo señaló lo siguiente:

[...] la actora tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en cuantía del 75% sobre el salario promedio de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios en calidad de Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado, con la inclusión de todos los factores, efectiva a partir del 15 de marzo de 2003, por prescripción trienal y con observancia de las limitantes a que alude el Acto Legislativo 1 de 2005 desde el 25 de julio de 2005

[...]».

33. En sustento de dicha decisión, la Subsección B de la Sección Segunda analizó el régimen pensional de los magistrados de las altas cortes y de los congresistas, de conformidad con el Decreto 1359 de 1993 (en armonía con la sentencia C-258 de 2013), el Decreto 104 de 1994, reglamentario de la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 691 de 1994, así como el régimen pensional de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público —contenido en el Decreto 546 de 1971—, y concluyó que, en el caso concreto, la actora cumple con el requisito de los 20 años necesarios para acceder a la pensión de jubilación, lo cual fundamentó en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

34. Señaló que, teniendo en cuenta el fallo de tutela de 28 de abril de 2011, proferido en sede de tutela por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y en consonancia con las pruebas documentales obrantes en el plenario, es viable homologar la publicación del texto Diccionario Jurídico Evolución Jurisprudencial por dos (2) años de servicio, los cuales, al computarse con los laborados por la demandante en la Rama Judicial y el Ministerio Público, suman más de veinte (20) años.

35. Advirtió que la demandante ingresó como Magistrada en interinidad el 16 de noviembre de 1994, es decir, con posterioridad al 1º de abril de 1994, fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 para los servidores públicos del orden nacional, por lo que no es beneficiaria del régimen especial para congresistas y magistrados de altas cortes, previsto en la Ley 4ª de 1992, toda vez que a la fecha antes mencionada no ostentaba ninguna de esas investiduras.

36. Expuso que la actora acreditó 20 años de servicio en la Rama Judicial y en el Ministerio Público, incluidos los dos (2) años por homologación de un texto de enseñanza, razón por la cual le asiste el derecho a la pensión de jubilación, conforme al Decreto 546 de 1971.

37. Preciso que la cuantía de la pensión de la demandante debe ser equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio como Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado, incluyendo todos los factores y, sin sujeción a las restricciones determinadas por la sentencia C-258 de 2013, pero sí con los condicionamientos a los que hace referencia el Acto Legislativo 1 de 2005, a partir de su vigencia (25 de julio de 2005), en aras de la guarda de la sostenibilidad del sistema pensional.

38. Frente a los aportes necesarios para asegurar el valor de la mesada, dispuso que se debe instaurar el respectivo incidente de regulación y depuración, a través del cual se pueda dilucidar cuáles son los aportes efectivamente realizados, los cuales deben ser actualizados con las fórmulas financieras actuariales aplicadas en la jurisdicción, a fin de obtener el pago correspondiente.

39. Finalmente, anotó que al reconocimiento pensional se le debe aplicar la prescripción trienal, toda vez que la última petición de reliquidación fue presentada el 15 de marzo de 2006 y el derecho se hizo efectivo a partir del 15 de marzo de 2003.

II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

II.1. La solicitud

40. La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección - UGPP, por conducto de apoderado judicial, y mediante escrito presentado oportunamente, instauró recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 22 de mayo de 2014, a través de la cual la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado modificó la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

41. En criterio del citado apoderado judicial, en el sub lite se configura la causal prevista en el artículo 20, literal b) de la Ley 797 de 2003, según la cual procede la revisión de providencias judiciales que hayan decretado el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley.

42. En consecuencia, la parte recurrente pretende que: (i) se revoque la sentencia objeto del recurso extraordinario; (ii) se declare que a la señora Nubia González Cerón no le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación de conformidad con lo previsto en el Decreto 546 de 1971, y (iii) se condene a la señora Nubia González Cerón a reintegrar a la UGPP los valores pagados por concepto de reconocimiento de su pensión de jubilación en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, a través de la cual se modificó el fallo de 16 de julio de 2009 dictado por la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

43. En sustento de sus pretensiones, el apoderado de la entidad recurrente adujo que en la sentencia objeto del recurso se efectuó un reconocimiento y se ordenó una liquidación en virtud de una normativa diferente a la aplicable en el caso de la señora Nubia González Cerón, afirmación que fundamentó, en síntesis, de la siguiente forma:

44. Expuso que la señora Nubia González Cerón cumpliría los requisitos para acceder a una pensión de jubilación con posterioridad al 1º de abril de 1994, fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y que en razón a que no se encuentra amparada por ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 279 ibidem, estaba sometida al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

45. Añadió que, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 691 de 1994, los servidores públicos de la Rama Judicial fueron incorporados al Sistema General de Seguridad social en Pensiones, como en efecto fue incluida la señora Nubia González Cerón, como quiera que adquiriría el derecho a una pensión de jubilación con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

46. Señaló que, considerando que, a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, la demandante tenía más de 35 años de edad y más de 15 años de servicio al Estado, se encontraba amparada por el régimen de transición previsto en el artículo 36 ibidem, el cual respeta únicamente lo atinente a la edad, tiempo y monto del régimen anterior.

47. Adujo que la Ley 100 de 1993 fijó unas reglas en lo atinente al cómputo de tiempos, de tal forma que, en su artículo 13 literal f) hace referencia al tiempo de servicio como servidores públicos; en el parágrafo 1º del artículo 33 se refiere a tiempo de servicios como servidores públicos remunerados, y en el parágrafo del artículo 36 reitera que se trata de servidores públicos.

48. En ese contexto, señaló que en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 se toman los tiempos realmente laborados y no los que por ficción legal se puedan asimilar como tales, es decir que, por tal concepto, se deben entender los periodos de trabajo efectivo, en los que el funcionario o servidor público lleva a cabo su actividad personal manual o intelectual. Por lo que consideró que los tiempos de servicios, en su sentido natural y obvio, equivalen a verdaderos lapsos de trabajo, de faena o de labor.

49. En ese orden de ideas, aseguró que dentro del régimen de transición se contabilizan las semanas que, con anterioridad a la vigencia de la Ley de Seguridad Social, se cotizaron al Instituto de Seguros Sociales y a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo efectivo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio, y que,

mutatis mutandi, la normativa no se ocupó de variables diferentes a: i) semanas cotizadas, o (ii) tiempos de servicio como servidores públicos, razón por la cual se debe atender a la literalidad del parágrafo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la medida en que proscribió la equivalencia de tiempo de servicios por la publicación de textos de enseñanza.

50. Afirmó que, de acuerdo con lo dicho, a partir de la vigencia del Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, desapareció la posibilidad legal de convalidar tiempos de servicio por textos de enseñanza a efectos de complementar los requisitos para acceder a la pensión.

51. Por lo demás, recordó que en la sentencia de 28 de abril de 2011, la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, señaló que en el caso concreto no se cumplía por parte de la interesada lo establecido en la Ley 50 de 1886 para homologar el Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial por tiempo de servicio, por cuanto el mismo no corresponde al concepto de enseñanza.

52. Así, concluyó que, de acuerdo con la Ley 100 de 1993 y al referido pronunciamiento del Consejo de Estado, no es posible convalidar la producción del Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial para efectos del reconocimiento pensional de la demandante y que, por lo tanto, debe determinarse que esta no cumplió con el requisito de 20 años de servicio al Estado exigido por el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, ello considerando que laboró para el Consejo de Estado desde el 29 de septiembre de 1976 hasta el 30 de noviembre de 1995, y para la Procuraduría General de la Nación desde el 6 de diciembre de 1995 hasta el 5 de agosto de 1996, lo cual arroja un total de 19 años, 10 meses y 2 días.

53. Aludió a que la posibilidad de computar tiempos cotizados en los sectores públicos y privados está prevista en la Ley 71 de 1988, en la Ley 100 de 1993 y en la Ley 797 de 2002, y afirmó que la señora Nubia González Cerón no puede disfrutar de una pensión de jubilación con un régimen que no le es aplicable, es decir, conforme al régimen establecido en el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, aplicable tanto a los funcionarios de la Rama Judicial como a los del Ministerio Público que hubiesen prestado 20 años de servicio al Estado, de los cuales, mínimo 10, deben ser exclusivos en la entidad correspondiente.

54. Sostuvo que la señora Nubia González Cerón tampoco es beneficiaria del régimen especial de pensiones contemplado en la Ley 4ª de 1992 para los congresistas y magistrados de altas cortes, como quiera que al 1º de abril de 1994 no contaba con una expectativa objeto de protección al amparo de dicha normatividad, debido a que no había ostentado alguna de las mencionadas investiduras.

55. Al respecto, advirtió que, al 20 de junio de 1994, la demandante contaba solo con 17 años, 8 meses y 22 días de labores en entidades públicas y que, al 1º de abril de 1994, se desempeñaba como Secretaria General en el Consejo de Estado, por lo que no se encontraba amparada por el régimen de transición previsto en el parágrafo del artículo 3º del Decreto 1293 de 1994 y, por ende, no le asiste el derecho a que se le aplique el régimen contenido en el Decreto 1359 de 1993.

56. En cuanto a la liquidación del monto pensional, manifestó que la orden de liquidar la pensión de la señora Nubia González Cerón con el promedio del 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, con inclusión de todos los factores constitutivos de salario, no se encuentra conforme con lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que las pensiones provenientes de los regímenes de la Rama Judicial, reconocidas bajo el régimen de transición, se deben liquidar conforme con el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

57. Mencionó que la Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-230 de 2015, reafirmó la posición adoptada en las sentencias C-168 de 1995 y C-258 de 2013 y puso fin a la discusión sobre la forma en que se deben liquidar las pensiones reconocidas a las personas que se encuentran inmersas en el régimen de transición, como es el caso de la señora Nubia González Cerón, señalando que el ingreso base de liquidación (IBL) no forma parte de la aludida transición.

58. Afirmó que, de acuerdo con la referida jurisprudencia, que en su criterio fue desconocida por el Consejo de Estado en la providencia de reemplazo objeto del recurso de revisión, la pensión debe ser liquidada con el promedio de lo devengado en el tiempo que le hiciere falta para adquirir el derecho, o con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicio, o lo devengado en toda la vida laboral, siempre y cuando hubiese cotizado más de 1.250 semanas, incluyendo los factores salariales taxativamente señalados en el Decreto 1158 de 1994.

## II.2. Trámite del recurso extraordinario de revisión

59. El recurso extraordinario de revisión en análisis fue radicado el 20 de agosto de 2015 ante la Sección Segunda de esta Corporación, y fue concedido ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a través de auto de 4 de agosto de 2016.

60. Mediante auto de 18 de septiembre de 2017, se admitió el recurso y se ordenó notificar a la señora Nubia González Cerón y al Procurador Delegado ante la Corporación.

61. A través de auto de 30 de mayo de 2018, el Consejero sustanciador del proceso se pronunció sobre las pruebas allegadas y solicitadas por las partes, en el sentido de tener como tales los documentos allegados con el escrito contentivo del recurso y denegar la solicitud de oficiar a la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que remita el expediente número 2008-00508, por cuanto el mismo ya obra dentro del proceso.

## II.3. Intervención del Ministerio Público

62. El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó que se declare improcedente el recurso extraordinario de revisión, argumentando que el mismo no está previsto como una tercera instancia para refutar los juicios de valor del fallador, como tampoco para reabrir un debate propio del juicio ordinario, ni para suplir las deficiencias probatorias.

63. Agregó que quien formula el recurso de revisión debe precisar la causal invocada y señalar con claridad y exactitud los motivos que le sirven de fundamento y resaltó que, en el caso concreto, en el escrito que contiene el recurso la UGPP se refiere al derecho de la solicitante a la pensión, mientras que la causal invocada para solicitar la revisión extraordinaria de la sentencia hace referencia a que la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley, por lo que, en su criterio, no es posible examinarlo.

## II.4. Intervención de la señora Nubia González Cerón

64. La señora Nubia González Cerón, actuando en nombre propio, se opuso a las pretensiones del recurso extraordinario de revisión y se pronunció sobre los argumentos en que la UGPP sustentó el mismo, de la siguiente forma:

65. Señaló que el tiempo de servicio para acceder al derecho pensional no está consagrado como causal de revisión en la Ley 797 de 2003, ni en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante también CPACA.

66. Afirmó que el recurso de revisión no es una tercera instancia para discutir sobre un punto de derecho que fue definido en su favor, el cual fue objeto de análisis por CAJANAL, en sede administrativa, y por funcionarios judiciales que conocieron del proceso en las dos instancias.

67. Aseguró que es beneficiaria del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, según el cual se deben respetar las expectativas legítimas de quienes cumplan los requisitos de edad o tiempo de servicios allí previstos para que pudieran pensionarse bajo el régimen que amparaba su situación pensional, que en su caso es el previsto en el Decreto 546 de 1971.

68. Asimismo, sostuvo que, en su caso particular, es aplicable el artículo 13 de la Ley 50 de 1886, reglamentado por el Decreto 753 de 1974, el cual permite la equivalencia de dos años de servicio por la publicación de un texto de enseñanza, en razón a que tal norma mantuvo vigencia para quienes quedaron amparados por la transición de la Ley 100 de 1993 y los exceptuados que se mencionan en el artículo 279 ejusdem, con el fin de que se les respete el régimen anterior en lo que respecta a la edad, tiempo y monto.

69. Expuso que, en gracia de discusión, y de aceptarse que el artículo 2º de la Ley 797 de 2003, mediante el cual se adicionó el literal l) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, prohibió la sustitución de semanas cotizadas o tiempos de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas, debe considerarse que dicha ley fue publicada el 29 de enero de 2003, mientras que su derecho pensional se consolidó el 10 de enero de 2003, por lo que no le es aplicable, en la medida en que la ley no aplica retroactivamente.

70. Destacó que en el proceso judicial demostró que cotizó durante cinco (5) años como docente universitaria, por lo que, en criterio de la hoy UGPP, tendría derecho a la pensión por aportes de acuerdo con la Ley 71 de 1988, la que tampoco le fue reconocida en su momento, y añadió que, en todo caso, no se puede desconocer que por haber laborado más de diez (10) años en la Rama Judicial y en el Ministerio Público tiene derecho a la pensión prevista en el artículo 6º del Decreto 546 de 1971.

71. Sobre ese particular citó apartes de la sentencia T-431 de 2011 de la Corte Constitucional, que en lo pertinente señala que los 20 años de servicios a los que refiere el artículo 6º del Decreto 546 de 1971 no necesariamente deben prestarse al sector público, siendo acumulable el tiempo laborado en el sector privado, toda vez que la única condición impuesta por el legislador es que de los 20 años, por lo menos 10, hayan sido laborados en el Ministerio Público. Igualmente se refirió a la sentencia de 24 de septiembre de 2015 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que rectificó su anterior tesis restrictiva en relación con la interpretación de dichas normas.

72. Agregó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime en afirmar que, bajo el principio de inescindibilidad de la ley, a quienes se les reconoce la pensión de jubilación bajo el Decreto 546 de 1971, el monto pensional se liquida en los términos de su artículo 6º.

73. Por otra parte, afirmó que si bien es cierto que la Corte Constitucional, en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, reiteradas en la sentencia SU-427 de 2016, determinó que el ingreso base de liquidación no forma parte del aludido régimen de transición y que el mismo se calcula conforme a las reglas del Sistema General de Pensiones, pues lo que protegió fueron los requisitos de edad, tiempo de servicios y monto de la prestación establecidos en los regímenes anteriores, también lo es que las sentencias de control constitucional no son retroactivas, salvo en los casos en que en la misma providencia se les otorgue ese efecto, de tal forma que las relacionadas no pueden ser tenidas como precedente aplicable a su caso.

74. Aseguró que no se configuró la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por cuanto el monto de la pensión corresponde a lo establecido por el Decreto 546 de 1971 y se encuentra acorde con lo señalado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional vigente al momento en que se consolidó el derecho pensional.

75. Por último, solicitó que, en caso de prosperar el recurso extraordinario de revisión, se disponga que no está obligada a devolver lo percibido, pues fue recibido de buena fe, en los términos del literal c) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### III.1. Competencia y oportunidad

76. El artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el recurso extraordinario de revisión procede en contra de las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

77. La competencia para conocer de esta clase de acciones radica en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de las Salas Especiales de Decisión creadas por el artículo 107 del CPACA, reglamentado en el Acuerdo 321 de 2014, que determinó su integración y funcionamiento de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2. Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado.
2. Los recursos extraordinarios de súplica asignados a las Salas Especiales Transitorias de Decisión, creadas por el artículo 3º de la Ley 954 de 2005, mientras estuvo vigente.
3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (resalta la Sala).

78. Asimismo, el artículo 251 del CPACA prevé que este recurso extraordinario debe interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia, mediante demanda que debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 252 ejusdem, con indicación precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios y de las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y que pretenda hacer valer.

79. También precisa la norma que, en tratándose de los asuntos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá interponerse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial.

80. En el presente caso, la Unidad Administrativa de la Gestión Pensional y Parafiscales el 18 de agosto de 2015 interpuso el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, con fundamento en la causal consagrada en el artículo 20, literal b) de la Ley 797 de 2003, por lo que el recurso fue presentado oportunamente.

### III.2. El recurso extraordinario de revisión

81. El recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, ha sido instituido por el legislador para enmendar entre otros, los errores o ilicitudes cometidos en su expedición, con el fin de que, a través de una nueva providencia, se restituya el derecho a la persona natural o jurídica afectada con una decisión injusta.

82. Ciertamente, tal y como ha sido diseñado, el recurso procede eventualmente frente a sentencias ejecutoriadas, por las causales taxativas que en cada caso haya definido el legislador, y con el fin de garantizar la justicia real y material como valor fundante del Estado de Derecho, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C - 871 de 2003, en la cual señaló lo siguiente:

[...] Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto. Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio "res iudicata pro veritate habetur" para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido

[...]

(negrillas fuera de texto).

83. En coherencia con lo anterior, el Consejo de Estado ha precisado que el recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias

ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia de un orden justo, propuesto por el preámbulo de la Constitución Política.

84. Así las cosas y en la medida en que a través de este recurso se puede ver alterada la certeza brindada por la cosa juzgada, el mismo procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, imposibilitando alegar o acudir a otras, taxatividad que resulta razonable, pues se trata de una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada, y por ello las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido.

85. En este sentido, el artículo 250 del CPACA enumera las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, las cuales dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que conllevan a la revisión de la sentencia por la vía del recurso extraordinario.

86. Por su parte, la Ley 797 de 2003 incluyó, en su artículo 20, dos causales cualificadas de revisión para controvertir providencias judiciales que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública. El siguiente, es el texto de la norma:

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.

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 (resaltado por la Sala).

87. La Corte Constitucional, en la sentencia C-835 de 2003, señaló que la transcrita norma estableció una acción de revisión sui generis, en el entendido de que su ejercicio tiene las siguientes características: (i) está restringido a una parte activa calificada, es decir, son determinadas entidades las llamadas a instaurarla; ii) procede únicamente por dos causales específicas que tienen por finalidad la protección y recuperación del patrimonio público; iii) en su trámite se aplica el procedimiento previsto por el CPACA de manera general para las causales del artículo 250 ibidem, y iv) su objeto es delimitado y su análisis se dirige a establecer la legalidad de las sumas periódicas que han sido reconocidas.

88. En el escrito de oposición al recurso extraordinario de revisión, la señora Nubia González Cerón argumentó que el tiempo de servicio para acceder al derecho pensional, no está previsto como una causal de revisión, en la medida en que no se encuentra entre las causales específicas de la Ley 797 de 2003, ni en las causales del artículo 250 del CPACA.

89. Al respecto, esta Sala recuerda que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 56 de 2002 – Senado, que dio origen a la Ley 797 de 2003, específicamente en lo referente a la enunciación de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, se destacó que su objeto es afrontar graves casos de corrupción en materia de reconocimiento pensional y evitar los perjuicios que por esa causa pueda sufrir el erario. Así se planteó la motivación:

[...]

ARTÍCULOS 20 Y 21. Revisión y revocatoria de pensiones. Estos artículos contemplan la posibilidad de revisar las decisiones judiciales, las conciliaciones o las transacciones que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley. Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas. De esta manera, se permite afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación.

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

91. Por su parte, la Corte Constitucional estableció en la sentencia SU-114 de 8 de noviembre de 2018 una serie de criterios o elementos que pueden ser aplicados para evitar la concesión de derechos pensionales fundamentados en las causales del artículo 20 de la Ley 797, entre los que se incluyen situaciones contrarias a la ley por fraude o abuso del derecho, de la siguiente manera:

92. Elemento objetivo: relacionado con el aumento o incremento significativo de los ingresos de una persona en el último año de servicios o en el periodo que sirve de base para calcular el IBL de la pensión, lo cual ocurre, entre otras razones, por la aplicación de los regímenes especiales pensionales para las personas que cumplieron los requisitos para acceder a la pensión de vejez antes de la entrada en vigor de la Ley 100, marco jurídico que incluye un ingreso base de liquidación diferente al regulado en el artículo 36 ibidem.

93. Elemento subjetivo: relacionado con el ánimo de defraudar el sistema pensional mediante una vinculación precaria y la utilización ultractiva del régimen anterior con todos sus elementos, reviviscencia que surge por la normativa de transición cuando la persona cumple los requisitos de pensión dentro de la vigencia del Sistema General de Seguridad Social.

94. En el caso concreto, y contrario a lo afirmado por la señora Nubia González Cerón, la acción tiene fundamento en el otorgamiento de un derecho pensional cuya cuantía presuntamente excedió lo debido de acuerdo con la ley, dado que en la orden de reliquidación se aplicó, en criterio de la entidad recurrente, un régimen especial que no amparaba a la beneficiaria de la prestación social.

95. En consecuencia, afirmar que la causal de revisión invocada en el sub lite es improcedente para analizar la aplicación del régimen especial, sería tanto como vaciar de contenido dicha causal, lo cual impediría la revisión de los actos administrativos que reconocen pensiones sin el cumplimiento de las condiciones o requisitos para su otorgamiento.

96. En esa línea de ideas, esta Sala de Decisión considera que no le asiste razón a la señora Nubia González Cerón sobre la improcedencia de la acción de revisión.

### III.3. Problema jurídico

97. Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso se configura o no la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y, en caso de ser afirmativo, infirmar la sentencia objeto del recurso extraordinario y proferir la providencia de reemplazo a que haya lugar.

98. Con ese propósito, y en los términos del recurso de revisión, la Sala examinará los siguientes ejes temáticos: (i) el régimen de pensiones que

ampara a la demandante; (ii) el tiempo efectivo de servicios y la homologación de un texto de enseñanza por tiempo de servicio; (iii) la compatibilidad de cotizaciones en los sectores público y privado; (iv) el régimen especial de congresistas y magistrados de altas cortes, y (v) el monto e ingreso base de liquidación.

#### VII.4.- Análisis del caso concreto

99. En cumplimiento de fallo de tutela de 28 de abril de 2011, la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, profirió sentencia de 22 de mayo de 2014, mediante la cual modificó la sentencia de 16 de julio de 2009, dictada por la Sección Segunda, Subsección D, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda en el sentido de indicar que a la señora Nubia González Cerón le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en cuantía del 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios en calidad de Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado, con la inclusión de todos los factores.

100. La referida decisión se sustentó en que la demandante tiene derecho a disfrutar de la pensión de jubilación conforme al Decreto 546 de 1971, toda vez que acreditó más de 20 años de servicio en la Rama Judicial y en el Ministerio Público, incluidos dos (2) años por homologación de un texto de enseñanza.

101. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procede a analizar los argumentos de revisión, en el orden en que fueron formulados por la parte recurrente:

##### (i) Régimen pensional aplicable a la demandante

102. La entidad pública que promovió el recurso extraordinario de revisión expuso que, si bien es cierto la señora Nubia González Cerón es beneficiaria del régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, también lo es que su situación pensional no quedó amparada por ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 279 ejusdem, y, por ende, el régimen pensional aplicable en su caso es el del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, al cual fue incorporada en virtud de lo ordenado en el Decreto 691 de 1994, de tal forma que, en su criterio, no le es aplicable el artículo 6º del Decreto 546 de 1971.

103. Con el fin de examinar tal afirmación, la Sala destaca que, en efecto, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 consagró excepciones al Sistema General de Seguridad Social. El siguiente es el texto de la norma:

ARTÍCULO 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Se exceptúan también, los trabajadores de las empresas que al empezar a regir la presente Ley, estén en concordato preventivo y obligatorio en el cual se hayan pactado sistemas o procedimientos especiales de protección de las pensiones, y mientras dure el respectivo concordato.

Igualmente, el presente régimen de Seguridad Social, no se aplica a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma.

[...].

104. Asimismo, la Ley 100 de 1993 previó en el artículo 36, inciso 2º, un régimen de transición según el cual la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tuvieran treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, serían los establecidos en el régimen anterior al cual se encontrarán afiliados.

105. Sobre el alcance del régimen de transición, la Corte Constitucional ha indicado que se trata de un instrumento de protección de los derechos pensionales de quienes al momento de darse el tránsito legislativo no contaban con los requisitos para pensionarse conforme al régimen aplicable anterior, pero que por encontrarse próximos a reunirlos tenían una expectativa legítima de adquirirlos.

106. En el caso que ocupa a la Sala, está probado lo siguiente en relación con la demandante, señora Nubia González Cerón:

El 10 de enero de 2003 cumplió 50 años de edad, toda vez que nació el 10 de enero de 1953.

Laboró durante 19 años y 10 meses al servicio de la Rama Judicial y del Ministerio Público, discriminados así:

Rama Judicial - Consejo de Estado  
 Auxiliar Judicial: 29 de septiembre de 1976 a 31 de enero de 1978  
 Relatora grado XX: 1º de febrero de 1978 a 15 de junio de 1978  
 Relatora grado XX: 16 de junio de 1978 a 15 de enero de 1987  
 Secretaria General: 16 de enero de 1987 a 15 de noviembre de 1994  
 Magistrada: 16 de noviembre de 1994 a 12 de marzo de 1995  
 Secretaria General: 13 de marzo de 1995 a 17 de julio de 1995  
 Magistrada: 18 de julio a 30 de noviembre de 1995  
 Subtotal: 19 años, 2 meses y 1 día

Ministerio Público  
 Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado 6 de diciembre de 1995 a 5 de agosto de 1996  
 Subtotal: 7 meses y 29 días

Realizó aportes para pensión en el ISS desde el 13 de abril de 1995 hasta el 30 de marzo de 2003.

Es coautora del libro Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial, que consta de 13 tomos, y su propiedad intelectual está registrada en la Dirección Nacional de Derechos de Autor, así:

Obra Titulada	DICCIONARIO JURÍDICO - XXIII AÑOS DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL 1.958- 1981, TOMO I. LETRAS A-C (Compilación)
Libro	2
Tomo:	31
Partida:	150
Autor:	MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ (c.c. 41.655.178) NUBIA GONZÁLEZ CERÓN (c.c. 41.649.134)
Domicilio:	Bogotá
Editorial:	Biblioteca Jurídica DIKE
Propietario:	Las mismas autoras
Edición:	--
Solicitado:	Darío Calle Orozco
Fecha solicitud:	Septiembre 20 de 1982
Inédita:	--
Fecha de registro:	Noviembre 15 de 1982
Obra Titulada	DICCIONARIO JURÍDICO - XXIII AÑOS DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL, TOMO II. LETRAS D-I (Compilación)
Libro	2
Tomo:	31

Partida: 149  
 Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ (c.c. 41.655.178)  
 NUBIA GONZÁLEZ CERÓN (c.c. 41.649.134)  
 Domicilio: Bogotá  
 Editorial: Biblioteca Jurídica DIKE  
 Propietario: Las mismas autoras  
 Edición: --  
 Solicitado: Darío Calle Orozco  
 Fecha solicitud: Septiembre 20 de 1982  
 Inédita: --  
 Fecha de registro: Noviembre 15 de 1982

Obra Titulada DICCIONARIO JURÍDICO - XXIII AÑOS DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL 1.959- 1981 -  
 CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA letras J-Z Tomo III  
 Libro 2  
 Tomo: 31  
 Partida: 223  
 Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ (c.c. 41.655.178)  
 NUBIA GONZÁLEZ CERÓN (c.c. 41.649.134)  
 Domicilio: Diagonal 22 No. 28-64 Apto. 417, Calle 2 B sur No. 28-41/45 Bogotá  
 Editorial: DONALD de Medellín  
 Propietario: Las mismas autoras  
 Edición: Primera (1 a)  
 Solicitado: Darío Calle Orozco  
 Fecha solicitud: Noviembre 24 de 1982  
 Inédita: --  
 Fecha de registro: Febrero 11 de 1983

Obra Titulada DICCIONARIO JURÍDICO Evolución Jurisprudencial 1981-1982 Consejo de Estado de Colombia.  
 Tomo IV (Compilación)  
 Libro 2  
 Tomo: 33  
 Partida: 303  
 Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ (c.c. 41.655.178)  
 NUBIA GONZÁLEZ CERÓN (c.c. 41.649.134)  
 Domicilio: Diagonal 22 C No. 28-64 Apto. 417, Calle 182 # 48 A-24 Interior 136 Bogotá  
 Editorial: Son la misma persona  
 Propietario: Las mismas autoras  
 Edición: Primera (1 a)  
 Solicitado: María Elena Giraldo Gómez, Nubia González Cerón  
 Fecha solicitud: Febrero 14 de 1985  
 Inédita: --  
 Fecha de registro: Febrero 27 de 1985

Obra Titulada DICCIONARIO JURÍDICO Evolución Jurisprudencial 1983 Consejo de Estado de Colombia.  
 Incluye jurisprudencia 1941-1957 Tomo V (Compilación)  
 Libro 2  
 Tomo: 33  
 Partida: 302  
 Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ (c.c. 41.655.178)  
 NUBIA GONZÁLEZ CERÓN (c.c. 41.649.134)  
 Domicilio: Diagonal 22 No. 28-64 Apto. 417, Calle 182 # 48 A-24 Interior 136 Bogotá  
 Editorial: Las mismas personas  
 Propietario: Las mismas autoras  
 Edición: Primera (1 a)  
 Solicitado: María Elena Giraldo Gómez, Nubia González Cerón  
 Fecha solicitud: Febrero 14 de 1985  
 Inédita: --  
 Fecha de registro: Febrero 27 de 1985

Obra Titulada DICCIONARIO JURÍDICO DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL del año 1984 Tomo VI A-Z, tamaño  
 23 x 17 centímetros páginas 646  
 Libro 2  
 Tomo: 35  
 Partida: 3  
 Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ (c.c. 41.655.178)  
 NUBIA GONZÁLEZ CERÓN (c.c. 41.649.134)  
 Domicilio: Diagonal 22 No. 28-64 Apto. 417 Bogotá

Editorial: Editora Jurídica de Colombia  
Propietario: Las mismas autoras  
Edición: Primera (1 a)  
Solicitado: María Elena Giraldo Gómez, Nubia González Cerón  
Fecha solicitud: Abril 28 de 1986  
Inédita: --  
Fecha de registro: Mayo 9 de 1986

Obra Titulada DICCIONARIO JURÍDICO DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL 1985, Tomo VII  
Libro 2  
Tomo: 40  
Partida: 438  
Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ  
NUBIA GONZÁLEZ CERÓN  
Fecha: IX 28 90

Obra Titulada DICCIONARIO JURÍDICO DE EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL 1986, Tomo VIII  
Libro 2  
Tomo: 40  
Partida: 439  
Autor: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ  
NUBIA GONZÁLEZ CERÓN  
Fecha: IX 28 90

La obra es texto de consulta en la biblioteca de la Universidad Católica de Colombia.

107. De acuerdo con las pruebas relacionadas, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en el ámbito nacional, la señora Nubia González Cerón tenía más de 35 años de edad y más de 15 años de servicios en la Rama Judicial, razón por la cual es beneficiaria del régimen de transición de que trata el artículo 36, aspecto que, en todo caso, es admitido por la UGPP, de manera que no es objeto de controversia.

108. El Decreto 546 de 1971, «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», dispone en su artículo 6º lo siguiente:

ARTÍCULO 6. Los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto, tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres, y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas (negrilla fuera del texto).

109. La vigencia del referido régimen especial ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, Corporación que, en reiterada jurisprudencia, ha precisado que el Decreto 546 de 1971 aún tiene vigencia para aquellos funcionarios que al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993 reunían los requisitos para ser beneficiarios del régimen de transición en ella consagrado, y ha advertido que el desconocimiento de la prerrogativa que ellos tienen de pensionarse con la edad, tiempo de servicios y monto allí fijados, constituye una vía de hecho por defecto sustantivo y, en esa medida, la afectación del derecho al debido proceso del trabajador.

110. El Consejo de Estado, por su parte, al analizar casos en los cuales los derechos pensionales se han consolidado después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, ha sostenido que el régimen pensional que de manera especial regula a los funcionarios judiciales y del Ministerio Público es el contenido en el Decreto 546 de 1971, lo cual implica que la Corporación admite la vigencia de dicho régimen, pese a no estar entre los establecidos en el artículo 279 de esa normativa.

111. Así, en sentencia de 12 de septiembre de 2014, la Sección Segunda de la Corporación expuso:

[...]

Del examen sistemático de las disposiciones reseñadas en acápite precedente infiere la Sala, como ya lo hizo en anterior oportunidad, que el régimen pensional que de manera especial regula a los funcionarios judiciales, incluidos los Magistrados de las Altas Cortes, es el contenido en el Decreto 546 de 1971, que exige para la obtención del derecho a la pensión de jubilación, en el equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubieren devengado en el último año de servicio, el cumplimiento de 55 años de edad en el caso de los hombres y de 50 años de edad en el de las mujeres, al igual que 20 años de servicios continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia del Decreto .

[...]

112. Recientemente, valga decir, el 11 de junio de 2020, la misma Sección expidió la Sentencia de Unificación CE-SUJ-S2-021-20, en la cual señaló:

[...]

### 3.7. Conclusiones para sentar las reglas de unificación

El sistema de seguridad social integral en su componente pensional consagra un régimen de transición, con el fin de mantener el equilibrio entre las modificaciones a las que se vea sometido y el amparo de los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de quienes para la fecha en la cual inició la vigencia de la Ley 100 de 1993, esto es, el 1.º de abril de 1994 en el ámbito nacional o el 30 de junio de 1995 en el orden territorial, tenían cumplidos 35 o más años de edad en el caso de las mujeres, 40 o más años de edad en el de los hombres, o 15 o más años de servicios cotizados. Es la edad o el tiempo de servicios, no ambos.

Por tanto, si la mujer tenía cumplidos 35 años de edad, el hombre 40 años de edad, o la mujer y el hombre habían laborado durante 15 años, para el 1.º de abril de 1994 o para el 30 de junio de 1995, cuando entró a regir la Ley 100 de 1993 a nivel nacional o territorial respectivamente, adquieren el derecho a obtener el reconocimiento de la pensión al amparo del régimen anterior bajo el cual trabajaron o cotizaron, que para el caso de los que fueron funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público corresponde al consagrado en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971 .

[...].

113. En esos términos, si bien es cierto que la situación pensional de la señora Nubia González Cerón no se encuentra dentro de las excepciones previstas en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, también lo es que no se rige por el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en razón a que, al amparo del régimen de transición determinado por el artículo 36 de la Ley 100 ibidem, tiene derecho a disfrutar de una pensión de conformidad con el régimen al cual se encontraba afiliada al 1º de abril de 1994, esto es, el régimen especial que para los servidores públicos de la Rama Judicial y del Ministerio Público contempla el Decreto 546 de 1971.

114. Lo anterior en consideración a que, cuando empezó a regir la Ley 100 de 1993, la demandante contaba con la expectativa legítima de acceder a la pensión según lo dispuesto en el Decreto 546 de 1971 y que, en efecto, causó su derecho pensional con más de 10 años al servicio de la Rama Judicial y del Ministerio Público, toda vez que laboró en el Consejo de Estado desde el 29 de septiembre de 1976 hasta el 30 de noviembre de 1995, y en la Procuraduría General de la Nación desde el 6 de diciembre de 1995 hasta el 5 de agosto de 1996.

115. En consecuencia, la Sala concluye que el argumento de revisión planteado sobre este aspecto por la recurrente no está llamado a prosperar.

(ii) Tiempos de servicios y homologación de tiempo por textos de enseñanza

116. La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales aseveró que, a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, desapareció la posibilidad legal de homologar textos de enseñanza por tiempo de servicio para complementar los requisitos para acceder a la pensión, ya que la materialización de ese beneficio quedó proscrita por los literales f) y l) del artículo 13, el párrafo 1º del artículo 33 y el artículo 36 de esa normativa, que disponen que para los efectos del régimen de transición se debe tener en cuenta los tiempos realmente laborados, y no los que por ficción legal se puedan asimilar como tales.

117. Con ese argumento, expuso que no es posible convalidar la producción del Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial de coautoría de la señora Nubia González Cerón por tiempo de servicio para efectos de su reconocimiento pensional y que, por lo tanto, en su caso no se satisfacen los requisitos del artículo 6º del Decreto 546 de 1971, valga decir, veinte (20) años de servicio continuos o discontinuos de los cuales por lo menos diez (10) lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas, toda vez que quedó demostrado que prestó sus servicios al Estado por 19 años, 10 meses y 2 días.

118. Sobre el particular, la Sala precisa que el artículo 13 de la Ley 50 de 1886, que fijó reglas generales sobre concesión de pensiones y jubilaciones, otorgó la prerrogativa de equiparar dos (2) años de tiempo de servicio a quien hubiere producido o publicado un texto de enseñanza, así:

ARTÍCULO 13. Las tareas del Magisterio privado quedan asimiladas a los servicios prestados a la Instrucción Pública, y serán estimadas para los efectos legales en los términos del artículo anterior.

La producción de un texto de enseñanza que tenga la aprobación de dos Institutores o Profesores, lo mismo que la publicación durante un año de un periódico exclusivamente pedagógico o didáctico, siempre que en ninguno de los dos casos el autor o editor haya recibido al efecto auxilio del Tesoro Público, equivaldrán respectivamente a dos años de servicios prestados a la Instrucción Pública (negrillas fuera de texto).

[...]

119. El Decreto 753 de 1974 reglamentó el inciso segundo de la norma transcrita, fijando algunos requisitos para su aplicación uniforme y el reconocimiento igualitario de la prestación a que se refiere, valga decir, las pensiones o jubilaciones.

120. Concretamente, el Decreto 753 dispuso que para acceder al beneficio prestacional de convalidación de tiempo de servicios se debe verificar que se trate de un texto de enseñanza aprobado por dos instituciones o profesores, que el autor no haya recibido auxilio del tesoro público para la elaboración de la obra, que el texto esté impreso y la propiedad intelectual registrada y que exprese el nombre del autor, pie de imprenta y el año de edición.

121. De esa forma, las precitadas normas consagraron una prerrogativa excepcional a la prestación efectiva del servicio, la cual mantuvo vigencia hasta que empezó a regir la Ley 100 de 1993 para quienes estuvieran amparados por el régimen de transición establecido en su artículo 36, en virtud del cual se respetan los requisitos de edad, tiempo y monto establecidos en la legislación anterior a la cual se encontrara afiliado el beneficiario antes del 1º de abril de 1994

122. Lo anterior, teniendo en cuenta que, tal y como lo advirtió la entidad recurrente, mediante el Decreto 797 de 2003 se adicionó el literal l) al artículo 13 de la Ley 100 de 1993, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 13. Características del Sistema General de Pensiones.

[...]

l) En ningún caso a partir de la vigencia de esta ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión. Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente ley. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en pactos o convenciones colectivas de trabajo.

[...].

123. De la lectura de la disposición transcrita se desprende con claridad que, antes de dicha adición normativa, el ordenamiento jurídico autorizaba homologar o sustituir la cotización por tiempo efectivo de servicios prestados con otros requisitos, como lo es el contemplado en el referido artículo 13 de la Ley 50 de 1886.

124. En ese sentido se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil en Concepto 1082 del 22 de abril de 1998, en el cual expuso:

[...] En consecuencia, dentro del requisito “tiempo de servicio” del servidor público que se encuentre en el régimen de transición del artículo 36 de la ley 100, hay que analizar la normatividad anterior y dentro de esta se encuentra el artículo 13 de la ley 50 de 1886, que concede dos años de servicio, para efectos de obtener la pensión de jubilación, hoy llamada de vejez, al servidor público que cumpliendo una labor de instrucción pública o tareas del magisterio privado que la norma asimila a la primera, elabore un texto de enseñanza (...)

El artículo 13 de la Ley 50 de 1886 fue derogado tácitamente por el artículo 289 de la ley 100 de 1993.

Sin embargo se encuentra vigente para los servidores públicos exceptuados de la aplicación del sistema de seguridad social integral de la ley 100 de 1993 en el artículo 279 de la misma, y para los servidores públicos que se encuentran en el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de dicha ley, esto es, aquellos que el 1° de abril de 1994 tenían 35 años o más de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados [...] (la negrilla no es original).

125. Igualmente, la Corte Constitucional se refirió de forma explícita a la vigencia de la Ley 50 de 1886 y del Decreto 753 de 1974, en lo atinente al beneficio en cuestión, lo cual hizo en los siguientes términos:

[...] En cuanto a la equivalencia de tiempo de servicios por publicación de libros, hay que indicar que ella está vigente para los servidores públicos exceptuados de la aplicación del sistema de seguridad social integral de la Ley 100 de 1993 en el artículo 279 de la misma y para los servidores públicos que se encuentren en el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de dicha ley pues así lo advirtió el Consejo de Estado en consulta de 22 de abril de 1998.

Según esa Corporación, la entidad que reconoce la pensión debe asumir lo correspondiente a tal tiempo y por ello no puede solicitarse ni cuota ni bono pensional a otra entidad. Ello es así porque ni el Ministerio de Hacienda ni el Ministerio de Relaciones Exteriores, en este caso, tienen facultad para destinar la suma referida a las cotizaciones correspondientes a los años de equivalencia en razón de los libros publicados (resaltado fuera del texto).

126. En ese orden de ideas, y considerando que la señora Nubia González Cerón está amparada por el régimen de transición definido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esta Sala de Decisión considera que es factible la convalidación de tiempo de servicios por la publicación del Diccionario Jurídico de Evolución de Jurisprudencia -obra de su autoría-, para efectos de completar los veinte (20) años de servicio requeridos para acceder al derecho pensional, como, en efecto, lo reconoció la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación en la sentencia objeto de estudio, de tal forma que el argumento de revisión en análisis no tiene vocación de prosperidad.

127. Es de anotar que, en refuerzo de su argumento de revisión, la parte recurrente trajo a colación la sentencia de 28 de abril de 2011, en cuanto la Subsección B, de la Sección Segunda del Consejo de Estado, estimó que, en el caso concreto, no es procedente la convalidación del Diccionario Jurídico de Evolución Jurisprudencial por tiempo de servicio, toda vez que, a su juicio, la obra no es un texto de enseñanza, como lo exige el Decreto 753 de 1974, sino una compilación jurisprudencial.

128. Sobre este particular, la Sala recuerda que, tal y como se planteó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, en la sentencia de tutela de 13 de marzo de 2014, la Sección Cuarta de esta Corporación dejó sin efectos el referido fallo de 28 de abril de 2011, luego de determinar, entre otros aspectos, que la Subsección B llegó a la aludida conclusión sin fundamento real y tras hacer una interpretación restrictiva de las pruebas dentro del proceso contencioso administrativo (defecto fáctico), de manera que la providencia no constituye un precedente pues, de hecho, en razón de la cesación de sus efectos fue proferida la providencia de 22 de mayo de 2014 que en esta oportunidad se analiza.

(iii) La compatibilidad de cotizaciones en los sectores público y privado

129. En apoyo de su desacuerdo con la sentencia objeto de recurso de revisión, el apoderado de la UGPP aseveró que la normativa que permite computar tiempos cotizados en el sector público con los del sector privado cotizados al Instituto del Seguro Social, está integrada por la Ley 71 de 1988, por la Ley 100 de 1993 y por la Ley 797 de 2003 y que, en consecuencia, no es procedente que la señora Nubia González Cerón disfrute de una pensión de jubilación conforme al régimen establecido en el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, aplicable tanto a los funcionarios de la Rama Judicial como a los del Ministerio Público que hubiesen prestado veinte (20) años de servicio al Estado, de los cuales mínimo diez (10) deben ser exclusivos en la entidad correspondiente.

130. Al respecto, la Sala reitera que el juez de instancia fundamentó su decisión en que, computados los tiempos de servicio laborados en el Consejo de Estado y en la Procuraduría General de la Nación, valga decir, 19 años y 10 meses, con los dos (2) años de servicio homologados por la publicación de un texto de enseñanza de su coautoría, en virtud de la Ley 50 de 1886, a la señora Nubia González Cerón le asiste el derecho a la pensión de jubilación, conforme a lo dispuesto por el Decreto 546 de 1971.

131. En esos términos, la decisión de la Subsección B de la Sección Segunda no tuvo como fundamento el cómputo de tiempos cotizados por la demandante en los sectores público y privado, por lo que esta Sala considera que el argumento de la recurrente carece de asidero y, por ende, debe ser desestimado.

132. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala destaca que, en sentencia de 24 de septiembre de 2015, la Sección Segunda de esta Corporación precisó que el artículo 6° del Decreto 546 de 1971 no exige que los 20 años necesarios para acceder a la pensión de jubilación hayan sido prestados en el sector público. Así lo expresó la Corporación:

[...] No obstante, analizada nuevamente dicha disposición y a la luz de la interpretación que la Corte Constitucional le ha dado a la misma, con el objeto de garantizar el principio de favorabilidad, la Sala replantea la tesis restrictiva planteada por la Subsección B [...], teniendo en consideración que el texto literal del artículo 6° del Decreto 546 de 1971 no exige que necesariamente los 20 años de servicio hayan sido prestados exclusivamente en el sector público, razón por la cual han de tenerse como válidos para acceder a la prestación allí ordenada, los tiempos de servicio tanto públicos como privados, siempre y cuando se acrediten los 20 años y que 10 de ellos, continuos o discontinuos, lo hayan sido al servicio de la Rama Judicial y/o el Ministerio Público .

(iv) Aplicación del régimen especial de congresistas y magistrados de altas cortes en el caso concreto

133. La entidad recurrente afirmó que la señora Nubia González Cerón no es beneficiaria del régimen especial de pensiones de los congresistas y magistrados de altas cortes contemplado en la Ley 4ª de 1992 y los artículos 7º del Decreto 1359 de 1993, 3º del Decreto 1293 de 1994 y 25 del Decreto 3569 de 2003, en la medida en que, para el 1º de abril de 1994 se desempeñaba como Secretaria General del Consejo de Estado y, por lo demás, el 20 de junio de 1994 tan solo contaba con 17 años, 8 meses y 22 días de labores públicas.

134. Sobre este planteamiento, la Sala subraya que en la sentencia recurrida la Sección Segunda de esta Corporación precisó que la actora no es beneficiaria del régimen especial de pensiones previsto en la Ley 4ª de 1992 para los congresistas y magistrados de altas cortes, pues el 1 de abril de 1994 no contaba con una expectativa objeto de protección al amparo de dicha normatividad, ya que no había ostentado alguna de las mencionadas investiduras.

135. En ese escenario, a esta Sala de Decisión solo le resta precisar, una vez más, que la situación pensional de la demandante se determinó en razón a su condición de funcionaria de la Rama Judicial y del Ministerio Público durante más de 10 años —lo cual justifica su sometimiento al régimen especial contenido en el Decreto 546 de 1971—, y no en virtud de su calidad de magistrada de una alta corporación judicial, caso en el cual podría aplicársele el régimen especial de pensiones previsto para los congresistas, por disposición del artículo 28 del Decreto 104 de 1994, de tal forma que también el argumento en análisis carece de vocación de prosperidad.

(v) Monto e ingreso base de liquidación de la pensión

136. El apoderado de la parte recurrente manifestó que la orden de liquidar la pensión de la señora Nubia González Cerón con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, con inclusión de todos los factores constitutivos de salario, no se encuentra conforme con lo establecido en el ordenamiento jurídico, toda vez que las pensiones provenientes de los regímenes de la Rama Judicial, reconocidas bajo el régimen de transición, se deben liquidar de acuerdo con el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como lo determinó la Corte Constitucional en las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las cuales precisó que el Ingreso Base de Liquidación no forma parte de la transición de que trata la referida norma.

137. Con el propósito de analizar tal argumento, esta Sala recuerda que, en las sentencias T- 631 de 2002, T-386 de 2005, T-158 de 2006, y T-251 de 2007, entre otras, la Corte Constitucional señaló que para aquellas personas amparadas por el régimen de transición el ingreso base de liquidación forma parte del monto de la pensión y, por tanto, debe determinarse de conformidad con la legislación anterior. Así, en la referida Sentencia T-631 de 2002, la alta Corporación expuso:

[...] Es imposible desvertebrar el efecto de la causa y por consiguiente no se puede afirmar, como en el caso que motiva la presente tutela, que el porcentaje es del régimen especial del decreto 546/71 y la base reguladora es la señalada en la ley 100 de 1993. Por lo tanto, el ingreso base de liquidación (ILB) fijado en el inciso 3º del artículo 36 de la ley 100 de 1993 solo tiene aplicación específicamente para lo allí indicado y en el evento de que en el régimen especial se hubiere omitido el señalamiento de la base reguladora.

Si un funcionario o exfuncionario judicial o del Ministerio Público reúne los requisitos para gozar del régimen especial se aplicará en su integridad el artículo 6º del decreto 546/71, luego no se puede tasar el monto de acuerdo con la ley 100 de 1993. Hacer lo contrario es afectar la inescindibilidad de la norma jurídica. Además, el inciso segundo del artículo 36 de la ley 100 de 1993, que establece el régimen de transición expresamente cubija “el monto de la pensión de vejez” y el monto significa una operación aritmética de un porcentaje sobre una base reguladora expresamente fijada en el artículo 6º del decreto 546/71

[...].

138. Sin embargo, en la sentencia C-258 de 2013, en la cual estudió la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que consagra el régimen de pensiones para los congresistas, el alto tribunal acogió una interpretación sobre la aplicación del IBL a los regímenes especiales sujetos a la transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, según la cual el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación, por lo que el IBL debe ser contemplado en el régimen general para todos los efectos.

139. Posteriormente, en la sentencia SU-230 de 2015, la Corte extendió de forma expresa las consideraciones de la sentencia C-258 de 2013 a todos los demás regímenes, argumentando que, aunque la interpretación de las reglas del IBL plasmadas en dicha providencia se enmarcan en el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, 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.

140. En la sentencia SU-395 de 2017, expedida en sede de revisión de decisiones de tutela, la Corte Constitucional reiteró que el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra un régimen de transición que consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes anteriores a los que se encontraba afiliado el beneficiario, pero solo en lo atinente a los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación.

141. En la sentencia SU-210 de 201799, también proferida en sede de revisión de acciones de tutela, la Corte destacó que en su jurisprudencia ha determinado que el régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993 está circunscrito a los aspectos de la edad, tiempo de servicios o cotización y el monto de la pensión, por lo que el ingreso base de liquidación debe regirse por las normas contenidas en la ley correspondiente al sistema general de pensiones.

142. Por su parte, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, señaló que las pensiones de jubilación reguladas por el régimen general de los servidores públicos previsto en la Ley 33 de 1985 deben ser liquidadas con base en todos los factores salariales efectivamente devengados en el año anterior a la adquisición del estatus de pensionado, dado que el artículo 3º ibidem no enunció de manera taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, lo que no impide la inclusión de otros conceptos devengados respecto de los que no se hubiera cotizado, pero que constituyen salario por haber sido percibidos por el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación de sus servicios.

143. En sentencia de 7 de febrero de 2013, esa misma Sección sostuvo que un régimen de transición debe ser aplicado de forma integral y que, por ende, los topes fijados en la sentencia C-258 de 2013 no operan en caso de los beneficiarios del régimen pensional previsto en el Decreto 546 de 1971, pues resultan contrarios a la jurisprudencia estable y vinculante de la Corporación.

144. A través de sentencia de 11 de julio de 2013, la Corporación señaló que la especialidad del régimen de la Rama Judicial y del Ministerio Público resulta desvirtuada cuando se entiende que para establecer la base de liquidación se debe acudir a las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y de los Decretos Reglamentarios 691 y 1158 de 1994.

145. En esa misma línea, en sentencia de 12 de mayo de 2014 se señaló que el monto de la pensión corresponde al 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, porcentaje que no se puede aplicar sobre una base de liquidación distinta a la anotada en el Decreto 546 de 1971, toda vez que la base y el porcentaje son inseparables.

146. En sentencia de unificación de 25 de febrero de 2016, la Sección Segunda del Consejo de Estado, sostuvo que, en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y en armonía con el Acto Legislativo 1 de 2005, la liquidación de la pensión debe hacerse de acuerdo con los factores que hayan servido de base para calcular los aportes, regla a la que están obligados todos los servidores públicos en el sentido de pagar los respectivos aportes sobre todos los rubros que según la ley deben constituir factor de liquidación pensional, lo que significa que si no han sido objeto de descuento ello no da lugar a su exclusión, sino a que, al momento del reconocimiento, la entidad de previsión social efectúe los descuentos pertinentes.

147. Por lo demás, en la referida providencia, la Sección Segunda se refirió a los alcances de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, advirtiendo que sus argumentos giran en torno a un régimen de privilegio establecido en la Ley 4ª de 1992, aplicable al reconocimiento pensional de los congresistas, de tal forma que la Corte no pretendió extender los efectos de su sentencia a cada uno de los regímenes especiales pensionales aplicables a los exservidores del sector público que aún se encuentran vigentes por el régimen de transición consagrado en la Ley 100 de 1993. Ello, anotó, de una parte, porque tales regímenes tienen una justificación y una racionalidad que debe ser examinada al momento de decidir el derecho pensional reclamado y, de otra, porque este argumento no fue estudiado en la referida sentencia.

148. Del mismo modo, la Sección fijó su posición con respecto a la sentencia SU-230 de 2015 de la Corte Constitucional, precisando que, en tanto tuvo como origen una sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que casó el fallo recurrido y ordenó liquidar la pensión con el promedio de los últimos 10 años, lo que hizo fue avalar la interpretación que tradicionalmente ha mantenido la Corte Suprema de Justicia sobre el tema con respecto a las competencias que corresponden a la jurisdicción ordinaria.

149. Igualmente, destacó que por más de veinte años la Corporación ha sostenido que el monto de las pensiones del régimen de transición pensional del sector oficial comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último año de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que es por regla general el 75%) y señaló que la única excepción a este criterio la constituyen las pensiones de congresistas y asimilados, regidas por la Ley 4ª de 1992, ello en virtud de la cosa juzgada constitucional establecida en la sentencia C-258 de 2013, pues, conforme a su parte resolutive, las reglas sobre IBL aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial son las contenidas en los artículos 21 y 36 inciso 3º de la Ley 100 de 1993, según el caso.

150. Así, concluyó que no puede generarse una fusión de regímenes al escindir el monto del ingreso base de liquidación, determinándose el monto con la normatividad aplicable antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones y el ingreso base con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

151. Ahora bien, la referida línea jurisprudencial varió con la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la cual consideró que el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 únicamente comprendió los elementos de edad, tiempo de servicio y tasa de reemplazo, de manera que escindió el ingreso base de liquidación.

(Ver Sentencia del Consejo de Estado 00143 de 2018)

152. Así, con efectos retrospectivos, la Corporación fijó las siguientes regla y subreglas sobre el ingreso base de liquidación para los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993:

153. Regla: «El ingreso base de liquidación del inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 hace parte del régimen de transición para aquellas personas beneficiarias que se pensionen con los requisitos de edad, tiempo y tasa de remplazo del régimen general de pensiones previsto en la Ley 33 de 1985».

154. Primera subregla: para los servidores públicos que se pensionen conforme a las condiciones de la Ley 33 de 1985, el periodo para liquidar la pensión es: i) si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o 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 y (ii) 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.

155. Segunda subregla: Los factores salariales que se deben incluir en el IBL para la pensión de vejez de los servidores beneficiarios del régimen de transición son únicamente aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones.

156. La Sala Plena anotó que, en su criterio, la tesis adoptada por la Sección Segunda de la Corporación en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, según la cual deben incluirse todos los factores devengados por el servidor durante el último año de servicios, partió del sentido y alcance de las expresiones «salario» y «factor salarial», bajo el entendido de que «constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios», con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad. Sobre el particular advirtió que dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración, enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional, a los cuales se debe limitar dicha base.

157. Cabe destacar que la Sala Plena expuso que la regla y subreglas anotadas tienen carácter permanente, de identidad, vinculante y obligatorio, debiendo aplicarse a todos los casos pendientes de solución, tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias, pero advirtió que no se aplicarían a los casos en los que ha operado la cosa juzgada, los cuales resultan inmodificables, toda vez que se requiere salvaguardar los principios fundamentales de la seguridad social y la garantía de la seguridad jurídica. En ese sentido, determinó lo siguiente:

[...] Efectos de la presente decisión

113. El artículo 237, ordinal 1, de la Constitución Política consagra como una de las atribuciones del Consejo de Estado el desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo. En este sentido, la jurisprudencia que profiere este órgano de cierre es vinculante para resolver los conflictos cuya competencia está atribuida a esta jurisdicción, por la Constitución y la Ley.

114. La Corte Constitucional, en sentencia C-816 de 2011, estableció que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional - como guardiana de la Constitución -, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica previstos en los artículos 13 y 83 de la Constitución Política<sup>36</sup>. Por lo tanto, su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, tienen características de permanencia, identidad y carácter vinculante y obligatorio.

115. La Sala Plena de esta Corporación, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican 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.

116. Para la Sala, los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia.

117. No puede entenderse, en principio, que por virtud de esta sentencia de unificación las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley; de manera que si se llegare a interponer un recurso extraordinario de revisión contra una sentencia que haya reconocido una pensión bajo esa tesis, será el juez, en cada caso, el que defina la prosperidad o no de la causal invocada (resaltado por la Sala). [...] (negritas y subrayado fuera del texto)

118. En sentencia de 2 de julio de 2019, la Sala Cuarta Especial de Decisión de esta Corporación acogió los anteriores criterios sobre el efecto vinculante del precedente jurisprudencial generado, haciendo al respecto el siguiente pronunciamiento, que esta Sala hace suyo:

[...] Ha quedado de manifiesto, entonces, que la regla que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que reiteró en las providencias SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-395 de 2017 y SU-023 de 2018, se insiste, se contrae a que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en los artículos 21 y 36 de la Ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios de ella se les tomará como IBL el promedio de los factores salariales sobre los cuales se cotizó durante los últimos 10 años de servicio o todo el tiempo si este fuere superior (art. 36) o inferior (art. 21).

Esta sólida línea jurisprudencial condujo a que el Consejo de Estado, mediante la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de agosto de 2018, rectificara el criterio defendido uniformemente por la Sección Segunda desde el año 2010 para, en su lugar, acoger la postura defendida por la Corte Constitucional en los citados pronunciamientos.

Sin embargo, dentro de ese ejercicio de unificación, esta Corporación efectuó una acotación que resulta de cardinal importancia en lo que toca con la resolución del asunto de la referencia, aupada, principalmente, en razones de buena fe, seguridad jurídica y cosa juzgada:

[...]

De hecho fue enfática en la parte resolutive de dicho fallo, al depositar en su numeral tercero que «Las pensiones que han sido reconocidas o reliquidadas en el régimen de transición, con fundamento en la tesis que sostenía la Sección Segunda del Consejo de Estado, no pueden considerarse que lo fueron con abuso del derecho o fraude a la ley».

Como puede verse, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo blindó con la garantía intangibilidad las providencias que fueron proferidas al abrigo de la tesis fijada por la Sala Plena de la Sección Segunda en el precedente judicial contenido (sic) en la sentencia de 4 de agosto de 2010, reseñada líneas atrás. En tal sentido, proscribió la utilización del recurso extraordinario de revisión para desconocer las decisiones adoptadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a partir de una postura jurisprudencial vigente de su órgano de cierre, por el solo hecho de que en la actualidad tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado defiendan la tesis contraria en materia de IBL.

Ahora, también fue claro (sic) la sentencia de 28 de agosto de 2018 en señalar que la validez del reclamo por la vía del recurso extraordinario de revisión, a partir de un eventual abuso del derecho, debía ser mirado por su juzgador natural, a partir de un análisis de las circunstancias particulares de cada caso (negrillas de la Sala).

[...].

159. De otra parte, en la Sentencia de Unificación CE-SUJ-S2-021-20 de 11 de junio de 2020, la Sección Segunda de esta Corporación se refirió específicamente la tasa de reemplazo y al ingreso base de liquidación que corresponde a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público. De la providencia se destaca lo siguiente:

[...] Así, cuando se es beneficiario del régimen de transición por edad o por tiempo de servicios reunidos para la fecha de vigencia de la Ley 100 de 1993, que permite la aplicación del régimen anterior, y, a su vez, se adquirió el estatus pensional con el cumplimiento de los requisitos de la edad y el tiempo de servicios de ese régimen anterior, contemplado por el Decreto 546 de 1971 en el artículo 6.o, ello implica que la pensión se debe reconocer al funcionario o empleado de la Rama Judicial y del Ministerio Público, con la tasa de reemplazo del 75%.

De otro lado, en lo que atañe al ingreso base de liquidación, según quedó analizado, con fundamento en la jurisprudencia imperante de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que se ciñe al propósito del legislador en el sentido de evitar la aplicación ultractiva de las reglas del ingreso base de liquidación de los regímenes pensionales vigentes antes de la Ley 100 en mención, se tiene que no debe corresponder al del régimen anterior, es decir a la asignación más alta devengada el último año dedicado a la actividad judicial, como reza en el artículo 6.o en mención, pues el que hay que aplicar es el establecido por la Ley 100 de 1993 en su artículo 21 y en el inciso 3.o de su artículo 36.

[...]

Además, en lo que hace referencia a los factores salariales que se deben incluir en ese ingreso base de liquidación para la pensión de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial y del Ministerio Público beneficiarios de la transición, hay que decir que son únicamente aquellos sobre los que hayan efectuado los aportes o cotizaciones al sistema de pensiones, y que correspondan a los fijados por el artículo 1.º del Decreto 1158 de 1994 al igual que por los artículos 14 de la Ley 4a. de 1992 con la modificación de la Ley 332 de 1996; 1.º del Decreto 610 de 1998; 1.º del Decreto 1102 de 2012; 1.º del Decreto 2460 de 2006; 1.º del Decreto 3900 de 2008; y 1.º del Decreto 383 de 2013, normativa que se encuentra vigente.

[...]

#### 4. Reglas de unificación.

[...]

iii) Por tanto, esa pensión se le debe reconocer con los elementos del régimen anterior consagrados en el artículo 6.o del Decreto 546 de 1971 que son: a) la edad de 50 años si es mujer, de 55 años si es hombre; b) el tiempo de servicios de 20 años, continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de dicho decreto; c) de esos 20 años de servicio, por lo menos 10 años lo debieron ser exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades; d) la tasa de reemplazo del 75%, e) el ingreso base de liquidación de que tratan los

artículos 21 y 36, inciso 3.º, de la Ley 100 de 1993, según el caso, es decir, si le faltare más de 10 años, será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión actualizados anualmente con base en la IPC certificado por el DANE, si faltare menos de 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 IPC certificado por el DANE; y con los factores de liquidación contemplados por el artículo 1.º del Decreto 1158 de 1994 al igual que por los artículos 14 de la Ley 4a. de 1992 con la modificación de la Ley 332 de 1996, 1.º del Decreto 610 de 1998; 1.º del Decreto 1102 de 2012; 1.º del Decreto 2460 de 2006; 1.º del Decreto 3900 de 2008; y 1.º del Decreto 383 de 2013, según se trate de magistrados o empleados de la Rama Judicial o del Ministerio Público, siempre que respecto de ellos se hubieren realizado las cotizaciones respectivas.

160. Por lo demás, la Sección Segunda reiteró lo dispuesto en la sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018 de la Sala Plena de la Corporación y en la sentencia de 2 de julio de 2019 de la Sala Cuarta Especial de Decisión en lo que respecta al efecto vinculante del precedente jurisprudencial generado. Así, indicó:

[...] [L]a regla jurisprudencial fijada es vinculante en los siguientes casos: (i) respecto de los asuntos similares que actualmente se están tramitando en el seno de la administración; (ii) respecto de los procesos similares que se están adelantando en juzgados, tribunales administrativos y Consejo de Estado. En consecuencia, no tiene efectos respecto de aquellos asuntos en los que ya existe sentencia ejecutoriada. En tal virtud, los conflictos judiciales ya resueltos están amparados por la cosa juzgada y en consecuencia resultan inmodificables» (negritas de la Sala).

161. De lo anterior podemos concluir que en las referidas providencias esta Corporación determinó que sus efectos serían retrospectivos, esto es, se aplicarían a los casos pendientes de solución, tanto en sede administrativa como en procesos judiciales, excluyéndose aquellos en los que ha operado la cosa juzgada, los cuales son inmodificables en virtud del principio de seguridad jurídica, como es el asunto que ahora ocupa la atención de esta Sala de Decisión.

162. Pues bien, analizada la providencia objeto del recurso de revisión en el sub lite, valga reiterar, la sentencia de 22 de mayo de 2014, esta Sala determina que la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado aplicó la línea jurisprudencial vigente para ese momento, esto es, el precedente contenido en la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, en la medida en que dispuso que «la actora tiene derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación en cuantía del 75% sobre el salario promedio de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios en calidad de Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado, con la inclusión de todos los factores».

163. Tal decisión se fundamentó en que, como ya se ha explicado ampliamente, la Sección Segunda pudo establecer que la demandante es beneficiaria del régimen especial de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público previsto en el Decreto 546 de 1971, cuyo artículo 6º prescribe que los destinatarios de dicho régimen tendrán derecho a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas, criterio que comparte esta Sala de Decisión.

164. En ese orden de ideas, en la liquidación de la pensión de jubilación de la demandante se debe observar de forma íntegra lo establecido en el Decreto 546 de 1971, de donde surge, sin dubitación alguna, que para determinar la cuantía de la prestación deben tenerse en cuenta todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios. Por lo tanto, esta Sala Especial de Decisión advierte que el argumento de revisión en estudio no prospera, puntualmente porque en la sentencia recurrida se atendió el precedente jurisprudencial vigente para el momento.

165. Finalmente, es importante resaltar que no se acreditó abuso o fraude a la ley que conlleve a la inaplicación de la sentencia de 4 de agosto de 2010, puesto que al respecto la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, al dictar el fallo de remplazo el 22 de mayo de 2014, hizo efectivo el reconocimiento pensional a partir del 10 de enero de 2003, con efectos fiscales a partir del 15 de marzo de 2003, por prescripción trienal, ajustando su equivalente a 25 salarios mínimos mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2005, de tal forma que se respetó el límite prestacional en salvaguarda del principio de la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

166. Como resultado de lo anterior, esta Sala de Decisión no encuentra probada la causal de revisión invocada, razón por la cual declarará

infundado el recurso extraordinario interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, no habiendo lugar a infirmar la sentencia recurrida, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

Del análisis de la condena en costas

167. Finalmente y en lo atinente a la condena en costas, la Sala recuerda que de conformidad con el numeral 8º del artículo 365 del CGP, «sólo habrá lugar a condena en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación», presupuesto que no se encuentra acreditado en el caso sub examine, en tanto que, de la revisión del expediente no es posible establecer que se haya incurrido en alguna erogación por dicho concepto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinte Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A:**

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en contra de la sentencia de 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, según lo expuesto en las consideraciones de esta decisión.

SEGUNDA: NEGAR la condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

TERCERA: Ejecutoriada esta providencia, DEVOLVER el expediente radicado 25000-23-25-000-2006-08508-00 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

CUARTA: ARCHIVAR el expediente del recurso extraordinario de revisión, cumplido lo anterior y previas las anotaciones pertinentes en el sistema de información de gestión de procesos y manejo documental Justicia XXI.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

CONSEJERO DE ESTADO

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

CONSEJERO DE ESTADO

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

CONSEJERO DE ESTADO

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

CONSEJERO DE ESTADO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Folios 318 a 334.
2. Folio 128.
3. Consejo de Estado Sala Plena. Sentencia de 18 de noviembre de 2002. Radicación: IJ-008. Ponente: Conjuuez Pedro Charria Angulo.
4. Folios 434 a 473.
5. Folios 453 rev. a 472.
6. Expediente 2001-10933-01 (0485-05). Actor: Jorge Enrique Ángel Contreras. M.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez.
7. Folios 473 a 492.
8. Folios 655 a 671.
9. Folio 671 vuelto
10. Folio 700.
11. Folio 706
12. Folio 759.

13. Folios 714 a 716.

14. Folios 722 a 753.

15. Folios 655 a 671.

16 Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 12 de julio de 2005. Rad.: Rev. 00143; reiterada en sentencia de 18 de octubre de 2005. Rad.: Rev. 00226.

17. Corte Constitucional. Sentencia C - 0004 de 20 de enero de 2003. Magistrado Ponente: doctor Eduardo Montealegre Lynett.

18. *Ibidem*.

19. La expresión subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-835 de 23 de septiembre de 2003, como se explicará *infra*.

20. Corte Constitucional. Sentencia C - 835 de 23 de enero de 2003. M.P.: Jaime Araújo Rentería.

21. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 21 de junio de 2018. Radicación: 11001 03 25 000 2014 00830 00. M.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas.

22. Gaceta del Congreso 350 del 23 de agosto de 2003, páginas 12 a 17.

23. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017. Radicación: 2016 - 2022. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

24. «Por el cual se incorporan los servidores públicos al Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones».

25. Corte Constitucional, Sentencia C-789 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

26. Vistos su registro civil y la cédula de ciudadanía (folios 13 y 14 cuaderno proceso ordinario)

27. Certificación expedida por la Secretaria General del Consejo de Estado de 12 de noviembre de 2002 (folio 15 cuaderno proceso ordinario).

28. Certificación expedida por el jefe de la división de gestión humana de la Procuraduría General de la Nación (folio 16 cuaderno proceso ordinario).

29. Resolución 45690 de 4 de septiembre de 2006 (folio 1 a 4 cuaderno proceso ordinario).

30. Folio 18 a 25 cuaderno proceso ordinario.

31. Hecho probado mediante certificación expedida por el decano de la Facultad de Derecho, de 24 de enero de 2003, en la que consta que el Diccionario Jurídico de autoría de la demandante es un texto de consulta en la biblioteca de la Universidad desde el año de 1984.

32. Sentencias, T-631 de 2002, T-158 de 2006, T-251 de 2007 y T-019 de 2009, entre otras.

33. Corte Constitucional. Sentencia T-019 de 2009. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

34. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 12 de septiembre de 2014. Radicación 25000-23-42-000-2013-00632-01. MP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

35. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 11 de junio de 2020. Radicado: 15001-23-33-000-2016-00630-01 (4083-2017) CE-SUJ-S2-021- 20. M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Actor: Cándida Rosa Araque de Navas.

36. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1082 de 22 de abril de 1998. M.P. César Hoyos Salazar.

37. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de unificación de 24 de septiembre de 2015. Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero. Radicado 25000234200020120075201.

38. Fecha definida en el párrafo del artículo 3º del Decreto 1293 de 1994 para la aplicación del régimen de transición de los senadores, representantes, empleados del Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso y se dictan normas sobre prestaciones sociales y económicas de tales servidores públicos.

39. Norma que dispuso que *«[a] los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se les reconocerán las pensiones teniendo en cuenta los mismos factores salariales y cuantías de los Senadores de la República y Representantes a la Cámara en los términos establecidos en las normas legales vigentes»*.

40. Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-2009), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

41. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 7 de febrero de 2013. Radicación 1723-2012. M.P.: Luis Rafael Vergara Quintero. Actor: Aníbal Sarabia Gómez.

42. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 11 de julio de 2013. Radicación 0102-2013. M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Cajanal.

43. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 12 de mayo de 2014. Radicación 1770-2012. M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Alfonso Eslava Ruíz.

44. Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Accionante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón.

45. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, C.P. César Palomino Cortés, número único de radicación 52001 23 33 000 2012 00143 01.

46. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 11 de julio de 2013. Radicación 0102-2013. M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Cajanal.

47. Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia de 12 de mayo de 2014. Radicación 1770-2012. M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Alfonso Eslava Ruíz.

48. Consejo de Estado, Sección Segunda, radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01. M.P.: Gerardo Arenas Monsalve. Accionante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón.

49. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, C.P. César Palomino Cortés, número único de radicación 52001 23 33 000 2012 00143 01.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-21 20:58:21*