



Función Pública

Sentencia 2018-00407 de 2021 Consejo de Estado

TOPE PENSIONAL EN LA RAMA JUDICIAL / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA/ CARGA DE LA PRUEBA / PENSIÓN DE JUBILACIÓN – Se debe acreditar que el reconocimiento supera los 25 SMLMV

En cuanto a la causal prevista en el literal b) del Artículo 20 [Ley 797 de 2003] , esos requisitos sustanciales o estructurales son los siguientes: i) que se trate de un derecho debido de acuerdo con la ley; ii) que se trate de un derecho reconocido mediante una providencia judicial; iii) y que exista un exceso en la cuantía reconocida frente a ese derecho. (...) una de las principales cargas procesales cuando se acude a la administración de justicia, es la concerniente a la prueba de los hechos que se alegan. La carga de la prueba es un elemento característico de los sistemas procesales de tendencia dispositiva. Se conoce como principio “*onus probandi*”, el cual indica que por regla general corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones, de tal manera que deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo. de acuerdo con lo manifestado en las líneas anteriores y descendiendo al caso bajo estudio, encuentra la Sala que si bien la UGPP discute la interpretación que se le dio a la norma y la jurisprudencia que dispone la aplicación del tope pensional, lo cual en su sentir, influye en los reconocimientos de las mesadas pensionales, tales argumentos no constituyen *per se* prueba alguna que acredite que la excepción a la aplicación del mismo, comporte o no necesariamente para el caso particular y concreto un reconocimiento que conlleve a la afectación de la sostenibilidad financiera del sistema general de pensional, si se tiene en cuenta que en el presente asunto no se encuentra acreditado que la reliquidación de la pensión en los términos ordenados por el a quo, hubiere superado el tope máximo de 25 S.M.L.M.V, máxime cuando si bien la UGPP en la relación de los hechos aduce que a través de la Resolución RDP 014551 de 6 de abril de 2017 se revocó la Resolución 43372 de 24 de noviembre de 2016, por la cual, se objetó la legalidad de la decisión judicial cuestionada y en consecuencia, dio cumplimiento al fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Cuaca de 27 de mayo de 2016, lo cierto es que dichas documentales no obran en el expediente, por lo que, le resulta imposible a la Sala verificar la trasgresión a la estabilidad financiera del sistema general de pensiones alegada por la UGPP.

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003- ARTÍCULO 20

CONDENA EN COSTAS. - Improcedencia

En el caso bajo estudio no se observa una justificación que implique el reconocimiento de la condena en costas, si se tiene en cuenta que la UGPP utilizó su derecho desde un punto de vista jurídico y serio atendiendo la pluralidad de interpretaciones existentes sobre la materia, aunado a no encontrarse acreditada la causación de expensas dentro del proceso, requisito indispensable para su imposición conforme lo dispone el numeral 8 del Artículo 365 del Código General Proceso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

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

Radicación número: 11001-03-25-000-2018-00407-00(1778-18)

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

Demandado: EDUARDO BONILLA MONTUA

Acción: Acción de revisión.

Asunto: Reliquidación de pensión de jubilación a beneficiario del Decreto 546 de 1971 sin aplicación del tope pensional de 25 S.M.L.M.V.

Decisión: Se declara infundada la acción de revisión.

I. Asunto.

1. La Sala procede a dictar sentencia¹ dentro de la acción de revisión interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca² de fecha 27 de mayo de 2016 que modificó el ordinal segundo la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2015 por el juzgado sexto administrativo del circuito de Popayán³ y en consecuencia, ordenó la reliquidación de la pensión del señor Eduardo Bonilla Montua << sin sujeción a los topes establecidos en el Decreto 314 de 1994(...)»⁴.

De la acción de revisión⁵.

2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social invocó como causal de revisión la contenida en el literal b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que a al tenor literal señalan lo siguiente:

«ARTÍCULO 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.

(...)

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:

(...)

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables>>.

3. Como sustento de la acción, sostuvo que el *Ad-quem* no tuvo en cuenta que el Artículo 1 del Decreto 692 de 1994⁶, incorporó a los funcionarios de la Rama Judicial a la Ley 100 de 1993 y en tal virtud, quedaron sometidos al tope establecido en el Artículo 18 ibídem y el Decreto 314 de 1994, toda vez que dichas disposiciones no establecieron ninguna excepción que los excluyera de dicho precepto. Por consiguiente, dado que el señor Bonilla Montua adquirió el status de pensionado, el 1 de agosto de 1999 y su pensión se hizo efectiva el 8 de noviembre de 2001, esto es, en vigencia de la citada ley, la tasa de reemplazo, nunca podrá superar los topes máximos pensionales establecidos por el legislador.

Respuesta a la acción extraordinaria de revisión.

4. El señor Eduardo Bonilla Montua⁷ a través de apoderado se opone a las pretensiones de la demanda, al considerar que al regirse en su integridad por el sistema previsto en el Decreto 546 de 1971, no le resultan aplicable los topes previstos en la Ley 100 de 1993, máxime cuando adquirió el status pensional el 1 de agosto de 1999, antes de que se expidiera el acto legislativo 01 de 2005.

5. En ese entendido, indicó que no acierta la UGPP al solicitar la aplicación de los topes pensionales previsto en el Decreto 314 de 1994 (20 SMLMV), cuando, en primer lugar, debería pretenderse el tope máximo que dispuso la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013 (25 SMLMV) y toda vez que, el conflicto que rige el presente asunto ya fue resuelto en vía ordinaria, en la que tanto el juzgado como el tribunal, resolvieron declarar la nulidad parcial del acto acusado y ordenar la reliquidación de la pensión reconocida por el ente previsional sin sujeción a los topes contemplados en el decreto antes mencionado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

De la competencia.

6. La presente acción de revisión que ocupa la atención de la Sala fue interpuesta⁸ en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual, esta Corporación es competente para conocer de ella en aplicación de lo dispuesto en el inciso 2 del Artículo 249 *ibídem*⁹ en concordancia con lo previsto en el Artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003¹⁰ y el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019¹¹.

Problema jurídico.

7. Le corresponde a la Sala establecer si la sentencia de 27 de mayo de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca por medio de la cual, se confirmó el fallo de 23 de noviembre de 2015 dictado por el juzgado sexto administrativo del circuito de Popayán, se encuentra incurso en las causales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es decir, establecer si la reliquidación de la pensión del accionado sin sujeción al tope pensional previsto en el Decreto 314 de 1994 reglamentario de la Ley 100 de 1993, desconoce los precedentes de la Corte Constitucional sobre la aplicación del tope máximo de 25 SMLMV para la liquidación de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición y en consecuencia, comporta el pago de una mesada pensional que excede lo debido de acuerdo con la ley.

8. Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala abordará el estudio de las causales de revisión previstas en el Artículo 20 de la Ley 797 de 2003; para posteriormente, resolver el caso concreto.

Análisis de las causales previstas en el Artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

9. La entidad actora fundó el recurso de revisión en la causal contemplada en el literal b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que dispone:

«ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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 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». ¹²

10. Al respecto ha de señalarse que esta disposición tuvo respaldo en la exposición de motivos del proyecto de Ley 56 de 2002 - Senado que indicó lo siguiente:

«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». ¹³

11. Conforme al texto normativo que la consagra, la causal específica invocada para su procedencia, prevé varios supuestos *sine qua non*, a saber. Unos generales que devienen del aparte que antecede a las causales en específico, tales como: i) que se trate, por regla general, de providencias judiciales, ello por cuanto se permitió extenderlo a lo logrado en la transacción y la conciliación; ii) que recaiga sobre un reconocimiento a favor del administrado, lo que se deduce de la utilización de la frase que <<hayan decretado o decreten el reconocimiento>>.

12. Por eso con razonado criterio, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴, ha dicho que las providencias denegatorias del derecho no serían susceptibles de este recurso; iii) que ese reconocimiento recaiga en una suma periódica de dinero o pensión; iv) que ese pago se deba hacer con cargo a los recursos de tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Además, la acción extraordinaria en cita consagró dos requisitos procesales. De una parte, el atinente a la legitimación en la causa por activa que es cualificada, por cuanto su incoación se deja en cabeza de tres estamentos: del Gobierno, por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; del Contralor General de la República y del Procurador General de la Nación, legitimación extendida de antaño a la UGPP y, de otra, que los únicos operadores facultados para asumir esa revisión extraordinaria son los órganos de cierre jurisdiccional¹⁵, a saber, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, conforme a las competencias asignadas dependiendo de los asuntos que conocen.

13. Aunado a lo anterior, que es de alcance general para todas las acciones extraordinarias de la Ley 797 de 2003, también están los presupuestos específicos y exclusivos para cada causal. Así las cosas, para la causal contenida en el literal a) del Artículo 20 de la ley en comento, es de espectro bastante amplio al indicar que procede <<Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso>>, por lo que dentro de los presupuestos está (i) que el derecho haya sido reconocido y (ii) que ese reconocimiento haya sido ilegítimo por haberse obtenido mediante la transgresión al debido proceso. Es decir, que el origen o génesis del derecho es falaz y la persona no tenía por qué haber sido beneficiado con la prestación o derecho.

14. Ilustrativa resulta la consideración que la Corte Suprema de Justicia hizo en su sentencia de la Sala Laboral de 15 de abril de 2005¹⁶, al referirse a las causales del Artículo 20 en cita:

<<Esa medida, extraordinaria, reviste un gran impacto jurídico y, sin lugar a dudas, su génesis no es otra que la de incorporar un principio moralizante a la actividad de reconocimiento pensional, en tanto los limitados recursos del erario, imponen una labor mucho más exigente que con otro tipo de asuntos que se ponen en conocimiento del juez.

Es por eso que, excepcionalmente, los otros principios que entran en colisión con tan particular medida, como la cosa juzgada y la seguridad jurídica, deben ceder para, en su lugar, concretar unas aspiraciones sociales, que están estrechamente relacionadas con los recursos que de manera irregular terminan satisfaciendo pretensiones particulares, específicamente cuando existe palmaria evidencia de que ello ocurre.

Esa búsqueda de la armonía que insta la Ley, obliga a que sea el juzgador el que pondere, si lo pedido en el recurso de revisión es de veras trascendental, es decir, que en verdad exista un exceso en la sentencia, evidente, grosero, que no una mera discrepancia en torno a la aplicación de una norma, o un extemporáneo y fútil pedimento, y que además, delimite las eventuales situaciones que puedan llevar a eximir a las entidades públicas que hayan tenido espacios procesales idóneos para plantear esas discusiones, y que no los hubiesen utilizado, pero sin soslayar responsabilidades individuales, siendo que lo que se debate, esto es, los principios a los que atrás se hizo referencia no son de poca monta.

Todo ello hay que entenderlo según la exposición de motivos del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003 que circunscribió esa revisión para “afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación”, y es entonces en esa perspectiva que procede el recurso, cuando aquellas omisiones en la defensa existan, pues otra lectura entrañaría una vulneración del Artículo 29 de la Constitución Política (CSJ SL, 25 jul. 2012, rad. 48410, reiterada en CSJ SL, 13 mar. 2013, rad. 44157 y CSJ SL7107-2015)>>.

15. Por eso, se aprestó en la consideración conclusiva del límite estricto de la causal del Artículo 20, desde el siguiente derrotero:

<<[...] la utilización de estas causales por los legitimados para ello debe ejercitarse dentro de un estricto y responsable marco de autorregulación dentro del cual se armonicen plenamente los intereses públicos y los del demandado, de tal manera que este recurso extraordinario no se distorsione e hipertrofe en casos que no lo ameriten realmente, distrayendo a la Administración de Justicia de su trascendental función, sino que el uso del mismo se ha de limitar a sentencias en las cuales la violación al debido proceso y el exceso y abuso de la normatividad genitoria de la prestación concedida judicialmente resulten groseramente evidentes y plenamente manifiestos, estructurando sin lugar a mayores inferencias conceptuales las dos nuevas causales>>¹⁷. Negrillas fuera de texto.

16. Es claro que para la Sala, la causal prevista en el literal a) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, lo que recoge es ese vicio que empaña el reconocimiento del derecho prestacional desde su sustancialidad, esto es, desde los presupuestos de su existencia que implican contar en su haber con el beneficio de que se trata, o lo que es lo mismo, ante la carencia de los requisitos para predicarlo a su favor.

17. Ahora bien, en cuanto a la causal prevista en el literal b) del Artículo 20, esos requisitos sustanciales o estructurales son los siguientes: i) que se trate de un derecho debido de acuerdo con la ley; ii) que se trate de un derecho reconocido mediante una providencia judicial; iii) y que exista un exceso en la cuantía reconocida frente a ese derecho.

18. Dilucidado sobre cada una de las causales previstas en la Ley 797 de 2003 referidas a la acción de revisión, corresponde a continuación examinar de manera independiente, si la providencia acusada se encuadra en la causal b) del Artículo 20 de la ley en comento, así:

Caso en concreto.

19. Al respecto, la UGPP aduce que la pensión reconocida al demandado sin sujeción al tope máximo de 20 o 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes establecido en la Ley 100 de 1993¹⁸ y en el Decreto 314 de 1994¹⁹, comporta el reconocimiento de un derecho que excede lo debido de acuerdo con la ley.

20. En ese sentido, observa la Sala que el a quo al encontrar acreditado que el accionado en su calidad de beneficiario de la transición de la Ley 100 de 1993 se regía en su integridad por el sistema anterior, esto es, el previsto en el Decreto 546 de 1971²⁰, consideró que no le resultaba aplicable para efectos de la liquidación de su pensión el tope pensional previsto en el Decreto 314 de 1994²¹, en la medida que no resulta posible extender la aplicación de una norma general a los aspectos que la disposición especial de los funcionarios de la rama judicial no reguló. En efecto, en la providencia del 23 de noviembre de 2015 proferida por el juzgado sexto administrativo del circuito de Popayán, se dijo²²:

«El Decreto 314 de 1994 fue expedido por el Gobierno Nacional el 4 de febrero de 1994, en el cual se impuso un límite de 20 salarios mínimos legales mensuales a la base de cotización al sistema de pensiones creado por la Ley 100 de 1993. Así mismo el Decreto 510 de 2003, impuso un tope de 25 salarios mínimos legales mensuales a la base de cotización de las pensiones que se rigen por la renombrada ley 100, razón por la cual no es posible aplicar dichos topes, toda vez que la pensión del actor se rige por el régimen anterior a la ley 100, del cual es beneficiario, esto es el Decreto 546 de 1971 el cual debe aplicarse en su integridad y no en forma fraccionada, pues en virtud del principio de inescindibilidad no es posible tomar normas de dos regímenes diferentes para crear una tercera norma, en este caso, en desmedro de los intereses del demandante.

(...)

Bajando al caso puesto a consideración como ya se indicó la pensión del señor Bonilla Montua se causó el 1 de agosto de 1999, razón por la cual, tampoco le es aplicable el acto legislativo 01 de 2005.»

21. Lo anterior constituye el fundamento de lo dispuesto en el ordinal segundo de la sentencia de 23 noviembre de 2015, que a su tenor indicó lo siguiente:

<<TERCERO: En consecuencia y a título de restablecimiento del derecho, la UNIDAD GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, expedirá el acto administrativo mediante el cual reliquide y ordene el pago de la pensión de vejez al señor Eduardo Bonilla Montua a partir del 8 de agosto de 2013, por efecto de la prescripción trienal, sin sujeción a los topes establecidos en el Decreto 314 de 1994, Decreto 510 de 2003 o el Acto Legislativo 01 de 2005.>>

22. El Tribunal Administrativo del Cauca, mediante fallo de 27 de marzo de 2016 resolvió modificar la sentencia de primera instancia con el fin de indicar que la prescripción se causó desde el 8 de agosto de 2010.

23. Al respecto, encuentra la Sala que con la demanda presentada en ejercicio de la acción de revisión, la UGPP invoca la referida causal fundamentada en aspectos meramente interpretativos de la sentencia objeto de revisión, esto es, la forma en que se debe aplicar el tope pensional de acuerdo a las posiciones jurisprudenciales y legales vigentes para la época en que fue reconocido el derecho y a partir de ese punto, sostiene la existencia de una transgresión a la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones, argumentando el reconocimiento de una cuantía periódica que excede lo debido de acuerdo con la ley. En ese entendido, considera la Sala pertinente señalar lo siguiente:

24. En primer lugar, que la acción de revisión se erige como una herramienta judicial cuyo ejercicio busca introducir una excepción a la cosa juzgada para reivindicar y defender un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público, el cual es un bien sagrado de todos los colombianos. En esa medida, dicho medio extraordinario no es solo un instrumento de lucha contra la corrupción, en la medida que a través de ella se puede solicitar la revisión de las pensiones reconocidas irregularmente, sino que paralelamente hace prevalecer el interés de la colectividad por encima del particular al detener o armonizar con la ley el pago de pensiones reconocidas en exceso, bien sea por error, ignorancia o desconocimiento del funcionario judicial o administrativo de las disposiciones reguladoras de la pensión o ya sea por adoptarse una interpretación que no se acompasa con los principios reguladores del sistema de seguridad social en pensiones vertidos en la Carta Superior.

25. También es pertinente indicar que, la acción de revisión como mecanismo a través del cual se materializa el derecho de acceso a la administración de justicia, inexorablemente conlleva la existencia de ciertas obligaciones o cargas de índole procesal o sustancial que la ley puede distribuir entre las partes, el juez o incluso terceros intervinientes. En ese sentido, las cargas procesales²³ son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso.

26. La Corte Constitucional ha señalado en forma insistente que evadir el cumplimiento de las cargas procesales no es un criterio avalado por la jurisprudencia constitucional, <<en la medida en que el desconocimiento de las responsabilidades de las partes en el proceso atentaría contra los mismos derechos que dentro de él se pretenden proteger y llevaría por el contrario a la inmovilización del aparato encargado de administrar justicia>>. Autorizar libremente el incumplimiento de las cargas procesales <<llevaría al absurdo de permitir que se propenda por perseguir intereses a través de la jurisdicción sin limitaciones ni restricciones procesales, incluso alegando la propia culpa o negligencia>>²⁴, lo que desde luego rechaza la jurisprudencia constitucional²⁵.

27. En síntesis, encontramos que una de las principales cargas procesales cuando se acude a la administración de justicia, es la concerniente a la prueba de los hechos que se alegan. La carga de la prueba es un elemento característico de los sistemas procesales de tendencia dispositiva. Se conoce como principio *“onus probandi”*, el cual indica que por regla general corresponde a cada parte acreditar los hechos que invoca, tanto los que sirven de base para la demanda como los que sustentan las excepciones, de tal manera que deben asumir las consecuencias negativas en caso de no hacerlo²⁶.

28. Pues bien, de acuerdo con lo manifestado en las líneas anteriores y descendiendo al caso bajo estudio, encuentra la Sala que si bien la UGPP discute la interpretación que se le dio a la norma y la jurisprudencia que dispone la aplicación del tope pensional, lo cual en su sentir, influye en los reconocimientos de las mesadas pensionales, tales argumentos no constituyen *per se* prueba alguna que acredite que la excepción a la aplicación del mismo, comporte o no necesariamente para el caso particular y concreto un reconocimiento que conlleve a la afectación de la sostenibilidad financiera del sistema general de pensional, si se tiene en cuenta que en el presente asunto no se encuentra acreditado que la reliquidación de la pensión en los términos ordenados por el a quo, hubiere superado el tope máximo de 25 S.M.L.M.V, máxime cuando si bien la UGPP en la relación de los hechos aduce que a través de la Resolución RDP 014551 de 6 de abril de 2017 se revocó la Resolución 43372 de 24 de noviembre de 2016, por la cual, se objetó la legalidad de la decisión judicial cuestionada y en consecuencia, dio cumplimiento al fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca de 27 de mayo de 2016, lo cierto es que dichas documentales no obran en el expediente, por lo que, le resulta imposible a la Sala verificar la trasgresión a la estabilidad financiera del sistema general de pensiones alegada por la UGPP.

29. En ese entendido, se tiene que si bien la UGPP se encuentra facultada a través de la acción de revisión para solicitar la revisión de mesadas pensionales o sumas de dinero reconocidas en cuantía que excede lo debido por la ley y para ello, debe explicar los razonamientos que fundamentan la causal invocada, de suerte que, el mero reconocimiento del derecho pensional por vía judicial sin sujeción a los topes previstos en el Decreto 341 de 1994 y la Ley 100 de 1993, por sí solo no conllevan a la prosperidad de la acción extraordinaria bajo estudio, pues la causal alegada debe ser probada y en ese sentido, la entidad previsional no solo tiene la carga procesal²⁷ de acreditar que el reconocimiento pensional en los términos ordenados en la sentencia controvertida afectan la sostenibilidad del sistema financiero por tratarse de un reconocimiento excesivo, en especial, si se tiene en cuenta que aún ante la orden impartida por el juez, la reliquidación de la pensión por parte de la UGPP no necesariamente culminaría en un reconocimiento que supere los 25 S.M.L.M.V., en tanto cada caso de reconocimiento pensional depende de la situación fáctica que acredite el beneficiario en vía administrativa.

30. En ese sentido, no tiene esta Sala los elementos de juicios y probatorios necesarios para acreditar que la reliquidación de la pensión en los términos ordenados por el a quo y confirmados por el ad quem, comportó una transgresión a la estabilidad financiera del sistema general de pensiones. A más de lo anterior, se resalta que no es labor del juez realizar las operaciones aritméticas tendientes a demostrar un posible reconocimiento en términos no acordes a derechos, cuando, en primer lugar, no se tienen los elementos necesarios para determinar de acuerdo a la situación particular del accionando si la asignación pensional que debió ser reliquidada en cumplimiento del fallo hubiere superado el tope de salarios mínimos legalmente previstos y, en segundo lugar, por cuanto es obligación de las partes dentro del proceso probar los hechos que alegan, so pena de soportar una decisión adversa a sus pretensiones, pues así lo dispuso el Artículo 167²⁸ del Código General del Proceso, de manera que debe fincar una controversia que se base en más que aspectos meramente interpretativos.

31. En consecuencia, al no encontrarse acreditado el supuesto de hecho de la causal que se invoca por parte de la UGPP a quien le correspondía probar que la reliquidación de la pensión en los términos ordenados por la sentencia de 23 de noviembre de 2015 dictada por el juzgado sexto administrativo del circuito de Popayán, modificada por el Tribunal Administrativo del Cauca mediante fallo de 27 de mayo de 2016, comportó una transgresión inequívoca al sistema financiero de la Ley 100 de 1993, razón por la que, considera la Sala que dicho mecanismo extraordinario no está llamado a prosperar, razón por la, que se declarará infundada.

32. Finalmente, en el caso bajo estudio no se observa una justificación que implique el reconocimiento de la condena en costas, si se tiene en cuenta que la UGPP utilizó su derecho desde un punto de vista jurídico y serio atendiendo la pluralidad de interpretaciones existentes sobre la materia, aunado a no encontrarse acreditada la causación de expensas dentro del proceso, requisito indispensable para su imposición conforme lo dispone el numeral 8 del Artículo 365 del Código General Proceso.

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

FALLA

PRIMERO. - DECLÁRAR INFUNDADA la acción de revisión presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social contra el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Cauca de fecha 27 de mayo de 2016, que confirmó con modificación la sentencia del 23 de noviembre de 2015 proferida por el juzgado sexto administrativo del circuito de Popayán.

SEGUNDO. - No condenar en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

Firma Electrónica

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firma Electrónica

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Firma Electrónica

CARMELO PERDOMO CÚETER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. El proceso ingresó al despacho con nota secretarial de fecha 1 de marzo de 2020, folio 390.
2. Folios 304 a 315 del expediente.
3. Folios 293 a 303 del expediente.
4. Transcripción literal de la providencia de primera instancia que obra a folio 175 del expediente.
5. Folios 316 a 336 del expediente.
6. «Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 100 de 1993

[...]

Artículo 1o. Sistema de Seguridad Social Integral. El Sistema de Seguridad Social Integral, está conformado por:

El Sistema General de Pensiones

El Sistema de Seguridad Social en Salud

El Sistema General de Riesgos Profesionales

La afiliación a cada uno de los Sistemas que componen el Sistema de Seguridad Social Integral, es independiente. No será requisito demostrar la afiliación a uno de éstos Sistemas para afiliarse a otro de ellos.

Cada afiliado, de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993, podrá escoger de manera separada la entidad administradora del régimen de salud y del régimen de pensiones, a la cual deseen estar vinculados. Los pensionados podrán escoger libremente la entidad administradora del régimen de salud que prefieran. »

7. Folios 362 a 366 del expediente.

8. En fecha 21 de marzo de 2018, tal como se observa a reverso folio 200 vto.

9. «Artículo 249. Competencia.

(...)

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

De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos conocerán los Tribunales Administrativos.» (Resalta la Sala).

10. «Artículo 1. Distribución de negocios entre las secciones. El Artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así:

Artículo 13.- Distribución de los negocios entre las secciones.

Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

(...)

Sección Segunda:

(...)

3-. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección».

11. <ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

(...)

3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.>>

12. Énfasis de la Sala.

13. Consulta disponible en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=56&p_consec=4821

14. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 7 de diciembre de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2005-00297-01(REV) Actor: María Ofir Jaramillo Buitrago. C. P. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta y sentencia de 4 de junio de 1991, expediente 3920, Sección Segunda, C. P. Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

15. Esto teniendo en cuenta lo regulado con antelación a la reforma consagrada en la Ley 2080 de 2021, disposición ésta última que no es aplicable al presente asunto.

16. Radicado 25761, citada en sentencia de 21 de febrero de 2018, radicado 31145, M.P. Rigoberto Echeverri Bueno.

17. Ib, en la que se indicó que la posición planteada también se encontraba en “CSJ SL, 21 en. 2006, rad. 28263; CSJ SL, 22 abr. 2008, rad. 30517; CSJ SL, 16 feb. 2010, rad. 31802; y CSJ SL, 13 mar. 2013, rad. 44157, entre otras.”

18. «ARTÍCULO 5o. El inciso 4 y parágrafo del Artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el Artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo. El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario. En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. *Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.*

-

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.»

19. << Por el cual se limita la base de cotización obligatoria del Sistema General de Pensiones.>>

20. <<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>>

21. << Por el cual se limita la base de cotización obligatoria del Sistema General de Pensiones.>>

22. Ver reverso del folio 300 y folio 301 del expediente.

23. Sala de Casación Civil, M.P. Dr. Horacio Montoya Gil, auto del 17 de septiembre de 1985, que resolvió una reposición, Gaceta Judicial TOMO CLXXX – No. 2419, Bogotá, Colombia, Año de 1985, pág. 427.

24. Corte Constitucional, Sentencia C-662 de 2004.

25. Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2015: “En efecto, favorecer el desconocimiento general de las responsabilidades procesales, no puede ser nunca un objetivo constitucional último, en la medida en que un propósito semejante atentaría contra los derechos y las garantías que dentro de los mismos procedimientos se pretenden proteger, lo que no sólo afectaría las actividades propias del aparato judicial (C-1104 de 2001), - inmovilizándolo eventualmente-, sino que comprometería las expectativas ciudadanas de un juicio legítimo, justo y con garantías”.

26. “Luego de una prolongada evolución, las reglas de la carga de la prueba en materia civil han decantado hasta el punto que es posible resumir su doctrina en tres principios jurídicos fundamentales: ‘*onus probandi incumbit actori*’, al demandante le corresponde probar los hechos en que funda su acción; ‘*reus, in excipiendo, fit actor*’, el demandado, cuando excepciona, funge de actor y debe probar los hechos en que funda su defensa; y, ‘*actore non probante, reus absolvitur*’, según el cual el demandado debe ser absuelto de los cargos si el demandante no logra probar los hechos fundamento de su acción”. Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 1993.

27. <<[...] las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso[...]>> Ver sentencias de la Corte Constitucional tales como C-1512 de 2000, C-1104 de 2001, C-662 de 2004, C-275 de 2006, C-227 de 2009 y C-279 de 2013, entre otras.

28. Artículo 167. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:43:44