



Función Pública

Sentencia 2018-00934 de 2021 Consejo de Estado

INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN EN EL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN PENSIONAL - Determinación. Aplicación del precedente jurisprudencial vigente al momento de la decisión/ / DETECTIVES DEL DAS / ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO / PRIMA DE RIESGO / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Infundado / SUMAS PERIÓDICAS PAGADAS EN EXCESO

En la sentencia del 1 de agosto de 2013 la Sección Segunda unificó su posición sobre el tema para acoger este último criterio y agregó que una interpretación distinta vulneraría las garantías que la Constitución Política de 1991 impuso como referencia para garantizar el desarrollo y la efectividad del derecho fundamental al trabajo, entre ellas, la remuneración mínima, vital y móvil, así como los principios de favorabilidad y primacía de la realidad sobre las formas. Al respecto precisó que la prima de riesgo es percibida en forma permanente y mensual. En consecuencia, hace parte de la contraprestación directa que recibían los servidores del DAS, por lo que debía ser considerado dentro del ingreso base de cotización y de la liquidación de la pensión.(...) en el presente asunto se demostró que el señor Luis Eduardo González Rodríguez es beneficiario del régimen de transición de que trata el Decreto 1835 de 1994, pues este aspecto no fue objeto de discusión. La pensión fue liquidada con base en lo devengado en el último año de servicios con una tasa de reemplazo del 75%, en cumplimiento de los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989, 1045 de 1978, 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1835 de 1994 y la Ley 860 de 2003 que consagran el régimen especial de los detectives del DAS, al cual tenía derecho por haber estado vinculado a la entidad para el 3 de agosto de 1994. Los factores salariales que se ordenaron incluir fueron los devengados en el último año de servicios que se encontraban previstos en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, además de los que ya habían sido incluidos inicialmente, lo cual se acompasa con lo sostenido en la sentencia del 4 de agosto de 2010 y con varios pronunciamientos que, para ese momento, había emitido el Consejo de Estado. NOTA DE RELATORÍA: Sobre la prima de riesgo como factor de liquidación pensional, C de E, Sección Segunda, sentencia del 1 de agosto de 2013, radicación: 4400123310002008150 01(0070-2011). NOTA DE RELATORÍA: Sobre el ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen de transición pensional del inciso 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, ver: C. de E, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de unificación de 28 de agosto de 2018, rad.: 52001-23-33-000-2012-00143-01 (4403-2013) (IJ), C.P. César Palomino Cortés

FUENTE FORMAL : LEY 797 DE 2003 - ARTÍCULO 20 LITERAL B / ACUERDO 080 DE 2019 - ARTÍCULO 13 / LEY 797 DE 2003 -ARTÍCULO 248 / LEY 2090 26 DE 2003 / LEY 860 DE 2003 / DECRETO 1047 DE 1978 / DECRETO 1933 DE 1989 / DECRETO 1137 DE 1994 / LEY 100 DE 1993-ARTÍCULO 36

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-25-000-2018-00934-00(3180-18)

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

Demandado: MARIO ORLANDO ORTIZ MENA

Referencia: ACCIÓN DE REVISIÓN

Temas: Causal de revisión Artículo 20, literales a) y b) de la Ley 797 de 2003. Ingreso base de liquidación servidores del DAS cobijados por el régimen de transición del Decreto 1835 de 1994.

SENTENCIA - Ley 1437 de 2011

O- 024-2021

ASUNTO

La Sala conoce de la acción de revisión interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, con el fin de que se infirme la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, el 25 de abril de 2013, que confirmó la providencia del 30 de septiembre de 2011 del Juzgado Veintiocho Administrativo de

Bogotá, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Mario Orlando Ortiz Mena contra la extinta Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL EICE.

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El señor Mario Orlando Ortiz Mena, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el Artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó¹ la nulidad de la Resolución PAP 000955 del 14 de septiembre de 2009, mediante la cual la liquidadora de la Caja Nacional de Previsión, CAJANAL EICE en Liquidación, negó la reliquidación de la pensión del demandante con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare que el señor Mario Orlando Ortiz Mena tiene derecho a que se reconozca y pague la pensión de jubilación en cuantía de \$2.998.084,19, efectiva a partir del 16 de marzo de 2006, fecha en la que se retiró del servicio y, con los ajustes que prevén las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988.

Así mismo, que se condene a CAJANAL EICE y a la Sociedad Fiduciaria FIDUPREVISORA S.A. PAP BUENFUTURO a reliquidar su pensión de jubilación con el 75% del promedio de los factores salariales devengados durante el último año de servicio, incluyendo además de los reconocidos en la Resolución 11415 del 13 de abril de 2007, que le reconoció la prestación, la prima de vacaciones, prima de navidad y prima de servicios, con efectividad a partir del 16 de marzo de 2006.

Igualmente, pidió que se ordene el pago de las diferencias que se causen entre lo cancelado y lo que le corresponde, sumas debidamente indexadas y con los respectivos intereses corrientes, en los términos previstos en los Artículos 177 y 178 del CCA.

Finalmente, solicitó condenar en costas a la demandada y cumplir la sentencia, conforme lo dispone el Artículo 176 del CCA.

Fundamentos fácticos

En síntesis, se presentaron los siguientes fundamentos fácticos relevantes:

1. El señor Mario Orlando Ortiz Mena laboró como detective del DAS por más de 20 años. Mediante Resolución 11415 del 13 de abril de 2007, CAJANAL le reconoció una pensión de jubilación a partir del 16 de marzo de 2006.
2. El demandante se retiró del cargo de detective especializado 206-14 el 16 de marzo de 2006, según Resolución 0252 del 8 de marzo de 2006.
3. A través de la Resolución PAP 000955 del 14 de septiembre de 2009, CAJANAL EICE en Liquidación negó la reliquidación de la pensión del señor Mario Orlando Ortiz Mena, con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios.

Como disposiciones vulneradas, adujo que el acto acusado desconoció los Artículos 2, 6, 25 y 58 de la Constitución Política; 10 del Código Civil; Decreto 1047 de 1978; 178 del Decreto 01 de 1984; 1 de la Ley 33 de 1985; Ley 62 de 1985; Ley 57 de 1987 y el Decreto 1933 de 1989.

En cuanto al concepto de violación, explicó que al dejar de aplicar las disposiciones especiales que rigen a los detectives del DAS, contenidas en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, en cuanto a la determinación del ingreso base de liquidación de su pensión, se incurre en causal de nulidad por violación de la ley y la Constitución, pues se desconoce el principio de taxatividad que rige en materia pensional. En su criterio, dichas normas son las que gobiernan el derecho a la prestación del demandante, tal como lo prevé el Artículo 1 de la Ley 33 de 1985.

Igualmente, puntualizó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado², la relación de factores previstos en la ley para efectos pensionales no debe entenderse taxativa sino enunciativa. De esta manera, afirmó que el trabajador tiene derecho a que se incluyan en el IBL todos los emolumentos que recibió de forma habitual y periódica como contraprestación de su labor.

Así mismo, aseveró que, si bien la entidad reconoció el derecho pensional en favor del demandante, lo cierto es que, omitió indexar su valor y liquidarla teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados en el año inmediatamente anterior a que adquirió el estatus pensional.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación no contestó la demanda, tal como se advierte en el informe al despacho de 29 de abril de 2011, suscrito por la secretaria del Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá³.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁴

El Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, el 30 de septiembre de 2011, profirió sentencia de primera instancia en la que declaró la nulidad de la Resolución PAP 000955 del 14 de septiembre de 2009. Condenó a CAJANAL EICE, en Liquidación, a reliquidar y pagar al señor Mario Orlando Ortiz Mena su pensión, con inclusión de los factores salariales previstos en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, devengados entre el 16 de marzo de 2005 y el 15 de marzo de 2006, estos son, además de la asignación básica, la bonificación por servicios y la prima de riesgo, las primas de servicios, vacaciones y navidad. Denegó las demás pretensiones de la demanda.

El juez de primera instancia, en primer lugar, declaró probada, de oficio, la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiduciaria La Previsora S. A. Expresó que si bien es cierto CAJANAL EICE celebró contrato de fiducia mercantil con aquella entidad la fiduciaria, el 12 de junio de 2009, con el objetivo de que esta adelantara los trámites tendientes al reconocimiento de obligaciones pensionales, también lo es que para la fecha en que se va a proferir sentencia, el plazo de ejecución de dicho convenio expiró, correspondiéndole a la entidad pensional, en virtud del Artículo 2 del Decreto 2040 de 2011, atender las reclamaciones y los procesos judiciales que se encuentren en curso.

En segundo lugar, indicó que el señor Mario Orlando Ortiz Mena es destinatario del Decreto 1835 de 1994, puesto que se vinculó al DAS desde el 11 de diciembre de 1985. En esas condiciones, su pensión debe liquidarse conforme las previsiones de los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989. Entonces, en aplicación de la normativa referida y con observancia de la jurisprudencia que ha desarrollado el Consejo de Estado⁵, el cálculo ha de efectuarse con base en el 75% del promedio de los salarios y prestaciones recibidos en el último año, según lo señalado por el Artículo 73 del Decreto 1848 de 1969 y con los factores salariales enlistados por el Artículo 18 del mencionado Decreto 1933 de 1989.

Ahora, teniendo en cuenta que la entidad demandada no ejerció defensa alguna dentro del proceso, ni apeló la sentencia de primera instancia, el Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá remitió el *sub judice* al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que se tramitara la consulta, conforme lo dispone el inciso 3.º del Artículo 184 del CCA.⁶

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA⁷

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, conoció del asunto por virtud del grado jurisdiccional de consulta y profirió sentencia el 25 de abril de 2013, en la que confirmó la decisión de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

Reseñó brevemente la normativa que rige el derecho pensional de los trabajadores del DAS. Luego, advirtió que la pensión del demandante no se rige por las disposiciones contenidas en el inciso 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 ni en el Decreto 1158 de 1994, pues al ser beneficiario del régimen de transición, su derecho debe reconocerse y liquidarse atendiendo los requisitos de tiempo, edad y monto de la pensión del régimen anterior, sin que sea posible su fragmentación, so pena de desconocer el principio de inescindibilidad de la ley.

En consecuencia, afirmó que al señor Mario Orlando Ortiz Mena le asiste el derecho a que la entidad demandada reconozca su pensión de jubilación en una cuantía equivalente al 75% de los factores contemplados en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, en concordancia con los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1835 de 1994. Seguidamente, precisó que de acuerdo con la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado⁸ y, en garantía de los principios de igualdad, primacía de la realidad sobre las formas y favorabilidad, la lista de factores a incluir no es taxativa sino enunciativa, lo que implica que podrán tenerse en cuenta, para efectos pensionales, todos aquellos que el trabajador devengó durante el último año de servicios.

Finalmente, indicó que comparte la decisión adoptada por el *a quo*, respecto de ordenar reliquidar la pensión del demandante sobre el 75% de lo percibido durante el último año de servicios, esto es, además de la asignación básica, bonificación por servicios y prima de riesgo, las primas de vacaciones, navidad y servicios.

ACCIÓN DE REVISIÓN

La UGPP presentó la acción de revisión de providencias que imponen el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro o de fondos de naturaleza pública, de que trata el Artículo 20, literales a.) y b.), de la Ley 797 de 2003 que disponen: «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».

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

1. Se «revoque» la sentencia proferida el 30 de septiembre de 2011 por el Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, el 25 de abril de 2013 dentro del proceso ordinario instaurado por el señor Mario Orlando Ortiz Mena contra la extinta CAJANAL, bajo el radicado: 110013331028201000495.
2. Se declare que al señor Mario Orlando Ortiz Mena no le asiste el derecho a que se reliquide su mesada pensional con la totalidad de los factores de salario devengados en el último año de servicios, y en su lugar, se ordene la liquidación en los términos previstos por la Corte Constitucional.
3. Se ordene que la pensión del señor Mario Orlando Ortiz Mena se liquide conforme a las reglas previstas por las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017 y SU-631 de 2017, y los autos 326 de 2014 y 229 de 2017, providencias proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, de acuerdo con las cuales se debe adoptar como ingreso base de liquidación las directrices fijadas en el inciso 3.º del Artículo 36 o las consignadas en el Artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según el caso, con la inclusión de los factores base de cotización taxativamente enlistados por el Decreto 1158 de 1994 y demás disposiciones que expresamente consagren la condición de factor salarial con incidencia pensional, con una tasa de reemplazo del 75%.

Como fundamento de la acción, expuso que la decisión adoptada en la sentencia objeto de revisión contraría los Artículos 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2 y 124 de la Constitución Política; el Acto Legislativo 01 de 2005; las Leyes 100 de 1993 y 860 de 2003; así como también los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1158 de 1994.

Como fundamento fáctico, señaló que el señor Mario Orlando Ortiz Mena nació el 21 de mayo de 1965 y laboró para el DAS desde el 11 de

diciembre de 1985 hasta el 15 de marzo de 2006, con 30 días de interrupción. El último cargo que ocupó fue el de detective. Así mismo, indicó que mediante Resolución 11415 del 13 de abril de 2007 se reconoció en su favor pensión de vejez, efectiva a partir del 16 de marzo de 2006. Posteriormente, la entidad negó la reliquidación de la referida prestación a través de la Resolución PAP 0955 del 14 de septiembre de 2009.

Estimó que las providencias acusadas vulneraron el derecho al debido proceso toda vez que ordenaron la reliquidación pensional con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicio por el señor Mario Orlando Ortiz Mena, cuando lo cierto es que debieron atenderse las disposiciones contenidas en los Artículos 36 y 21 de la Ley 100 de 1993.

Seguidamente, expuso que el derecho reconocido, en las decisiones de primera y segunda instancia, excede lo debido de acuerdo con la ley, al haberse accedido a una reliquidación pensional en contravía de lo dispuesto por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En este sentido, explicó que el señor Mario Orlando Ortiz Mena al estar cobijado por el régimen de transición, dado que tenía más de 40 años de edad al momento de la entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social, tiene derecho al reconocimiento de la pensión bajo las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto, previstas por los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989. En lo que tiene que ver con el IBL, corresponde al que regula el inciso 3.º del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Destacó que así lo ha interpretado la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, que se constituían en precedente obligatorio para los jueces de primera y segunda instancia.

Igualmente, consideró que la liquidación ordenada afecta la sostenibilidad financiera del sistema, pues aumenta en un 62% la mesada pensional del demandado, sin que exista justificación legal ni jurisprudencial. Puso de presente que el valor de la mesada actual es de \$4.754.221.93 cuando debía equivaler a \$1.819.368, con lo cual se genera una diferencia de \$2.934.853.63. En su criterio, tal situación permite observar que se configura un abuso palmario del derecho, pues se presenta con el desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN⁹

Dentro del término, el señor Mario Orlando Ortiz Mena, mediante apoderado, dio respuesta al recurso para solicitar que se denieguen las pretensiones. Propuso las siguientes excepciones:

- «excepción previa de falta de legitimación de la causa por activa – por caducidad del término para presentar el recurso extraordinario de revisión» Señaló que el Artículo 250 del CPACA prevé un término de 5 años para promover la acción de revisión con fundamento en los literales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Así mismo, recordó que dicho lapso, para los casos en que el recurrente sea CAJANAL, no podrá contabilizarse antes del 12 de junio de 2013, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia SU-417 de 2016. Así, teniendo en cuenta que el término corrió entre el 12 de junio de 2013 y hasta el 11 de junio de 2018, es posible inferir que, para el 28 de junio de la misma anualidad, cuando se interpuso la acción de revisión, esta ya había caducado.

- «presunción de legalidad de las sentencias de primera y segunda instancia proferidas dentro del radicado no. 110013331028201000495 01» Observó que tanto el *a quo* como el *ad quem* analizaron las probanzas obrantes en el *dossier* de cara con el régimen especial aplicable al pensionado como ex trabajador del DAS, y encontraron que la entidad no lo aplicó en su integridad, vulnerándose el principio de inescindibilidad de la ley. En consecuencia, estimaron adecuado reliquidar la prestación de conformidad con las disposiciones contenidas en los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1834 de 1994.

CONSIDERACIONES

Competencia

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala en el inciso segundo del Artículo 249 que de los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia¹⁰.

Para el caso en concreto y dado el criterio de especialización laboral, la competencia para resolver el recurso formulado es de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en concordancia con el Acuerdo 80 de 2019.

Por su parte, el Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, precisa que «las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación».

De conformidad con lo expuesto, corresponde a esta Corporación conocer de los recursos extraordinarios de revisión que se interpongan contra las sentencias proferidas por los tribunales administrativos, así como de las acciones de revisión contra las providencias que ordenen el reconocimiento de sumas periódicas de dinero a cargo del tesoro público o de entidades públicas.

Por lo anterior, esta Subsección es competente para conocer de la acción de revisión formulado por la UGPP contra la sentencia proferida el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante la cual se confirmó la decisión emitida por el Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá el 30 de septiembre de 2011, que es la decisión de segunda instancia que cerró el debate jurídico.

Acción de revisión de sentencias sobre pensiones

El Artículo 20 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003¹¹ introdujo en el ordenamiento colombiano la posibilidad de revisión de las providencias judiciales que hayan decretado el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o de fondos de naturaleza pública, en los siguientes términos:

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

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.»¹²

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

- Son susceptibles del recurso no solo sentencias ejecutoriadas, sino también otro tipo de providencias que tengan como efecto el reconocimiento de una prestación, ellas pueden ser autos que terminan anormalmente el proceso y aquellos actos que sean consecuencia de acuerdos, tales como transacción y conciliación¹³.

- Están legitimadas para su interposición el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación (art. 20 de la Ley 797 de 2003) y las entidades que realizan el reconocimiento de pensiones¹⁴.

- Respecto de su alcance la jurisprudencia advirtió que no se extiende a reabrir el debate probatorio, sino que se trata de revisar el valor de las pensiones reconocidas en contra de lo ordenado por la ley, con el propósito de salvaguardar el equilibrio entre la prestación y su legalidad, además de velar por la protección de los recursos limitados del Tesoro, la liquidez, solvencia y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, así como el principio de universalidad que lo inspira¹⁵.

- De esta manera, no se trata de una tercera instancia que admita reabrir el debate sobre el derecho a una prestación, pues su marco se encuentra circunscrito a revisar los aspectos concernientes al reconocimiento del derecho (literal a) y a la liquidación de aquel (literal b), cuando se reconoció con vulneración del debido proceso o de la Ley, o en un valor mayor al que corresponde.

- Igualmente, se entienden excluidos de su alcance los asuntos relativos al reconocimiento de prestaciones periódicas inferiores a las que se deben de acuerdo con las normas que rigen la materia¹⁶.

Legitimación por activa de la acción de revisión

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

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

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

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

liquidación, como en efecto sucedió con la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E.

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

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

Oportunidad de la acción

Es importante precisar que no se desconoce que en la acción de revisión el CPACA no señala que sean procedentes las excepciones previas, con todo, la Subsección considera pertinente abordar lo relativo a la oportunidad de la demanda, teniendo en cuenta el argumento expuesto en la contestación de aquella por el señor Mario Orlando Ortiz Mena, quien alegó que el escrito de la acción de revisión, presentado por la UGPP, fue radicado en forma extemporánea, dado que superó el término de los cinco años siguientes a la ejecutoria señalados por el Artículo 251 del CPACA, y que corrieron entre el 12 de junio de 2013 y 11 de junio de 2018, tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016.

Al respecto se advierte que el Artículo 251 del CPACA dispone que el término para interponer el recurso extraordinario de revisión, en los casos referidos en la normativa transcrita, es dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Textualmente señaló:

«[...] Artículo 251. Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del Artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso.

En los casos previstos en el Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio. [...]» (Subrayado fuera del texto).

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016¹⁹, precisó que, en los eventos en los que el recurrente sea la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, el término de caducidad de cinco años para interponer el recurso extraordinario de revisión no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, comoquiera que fue tan solo en esta fecha que la mencionada entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo la extinta Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL. Textualmente expresó:

«Así las cosas, sólo hasta la expedición del Artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 hubo claridad en cuanto al término para solicitar la revisión de providencias judiciales que reconocieron pensiones fundadas en abuso del derecho, por lo que esa es la disposición que debe regir la caducidad para casos como el estudiado por la Sala en esta oportunidad. En consecuencia, establecido el término de 5 años para incoar el instrumento de revisión, este Tribunal advierte que, para su contabilización, se fijó como parámetro la ejecutoria de la providencia judicial, el cual no puede servir como referente para determinar la caducidad respecto a la UGPP, en atención al estado de cosas inconstitucional que afrontaba Cajanal, por lo que la Sala estima pertinente entender que el plazo para acudir a dicho instrumento debe iniciarse a contar no antes del día en que la demandante asumió las funciones de esta última empresa, es decir, con posterioridad al 12 de junio de 2013.

[...]

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

Pues bien, en el presente asunto se advierte que la última de las sentencias objeto de revisión fue proferida el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B. La providencia se notificó mediante edicto que permaneció fijado entre el 9 y el 14 de mayo de 2013²⁰ y quedó ejecutoriada el día 15 de los mismos mes y año²¹. Así las cosas, teniendo en cuenta que el Artículo 251 del CPACA previó cinco años para promover la acción de revisión y, que la Corte Constitucional señaló que dicho periodo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la que la UGPP asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía CAJANAL, es posible concluir que habiéndose presentado la demanda el 8 de junio de 2018²², aquella se encuentra en tiempo.

Problema jurídico

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

¿Se configura la causal de revisión prevista en los literales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003 al ordenar la liquidación de la pensión de un detective del DAS, cobijado por el régimen de transición del Decreto 1835 de 1994, atendiendo el ingreso base de liquidación de las normas especiales anteriores a la Ley 100 de 1993, esto es, en cuantía equivalente al 75% del promedio de los salarios y primas contenidas en el Decreto 1933 de 1989 y no el previsto por el inciso 3.º del Artículo 36 o el Artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según sea el caso, con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994?

Para resolver lo anterior se abordarán los siguientes aspectos: i) la causal de revisión contemplada en el literal a) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003; ii) la causal de revisión contemplada en el literal b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003; iii) el régimen pensional de los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad; iv) el régimen de transición de la Ley 100 de 1993; y, v) verificación de las causales de revisión invocadas en el caso particular y concreto.

La causal de revisión contemplada en el literal a) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003

El Artículo 20 de la Ley 797 de 2003 prevé que, además de las causales consagradas para el recurso extraordinario de revisión, también procede «Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso».

Sobre el debido proceso es importante indicar que está consagrado en el Artículo 29 de la Constitución Política como un derecho de rango fundamental que está constituido por todas las garantías que se deben respetar en las actuaciones adelantadas bien sea en procesos judiciales o en trámites administrativos, y que están concebidas para proteger a las personas dentro de dichos trámites y se logre la aplicación correcta de la justicia²³. Algunas de las garantías que hacen del debido proceso son²⁴:

«(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

(ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.»

Adicionalmente, deben tenerse presente otros aspectos que han sido integrados por la Corte Constitucional a la esfera del debido proceso tratándose de providencias judiciales. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha construido toda una doctrina alrededor de las conocidas como *causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales*, que, de encontrarse probadas, llevan a la conclusión de que se vulneró el derecho en comento. Se trata de un juicio de validez del fallo, cuando el juez incurre en graves falencias²⁵ que hacen la decisión incompatible con la Carta Política. Entonces, es forzoso tener en cuenta tales conceptos cuando se estudia la vulneración de esta garantía en una sentencia. Por ello, son ineludibles al momento de evaluar la configuración de la causal prevista por el literal a) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, ellas son:

«a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución.»²⁶

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

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

Bajo ese entendido, la Sala estima que el caso objeto de estudio se enmarca dentro de tales parámetros ya que lo que se ha de dilucidar es si la pensión de jubilación a que tiene derecho el señor Mario Orlando Ortiz Mena debe liquidarse teniendo en cuenta un ingreso base de liquidación calculado con los factores señalados por el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, y no el previsto por el inciso 3.º del Artículo 36 o el Artículo 21 de la Ley 100 de 1993, según sea el caso, con los factores señalados por el Decreto 1158 de 1994. Así se debe definir si la mesada que se le paga mensualmente debe verse reducida en la misma proporción a efectos de contribuir a la sostenibilidad financiera del sistema general de seguridad social en pensiones.

Para el propósito descrito se harán algunas precisiones en relación con los siguientes aspectos: i) régimen especial de pensiones de los detectives del DAS antes y después de la entrada en vigor del Sistema General de Seguridad Social; ii) el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, posiciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y, con fundamento en ello, se analizará iii) la configuración de las causales de revisión en el caso concreto.

Régimen especial de pensiones de los detectives del DAS antes y después de la entrada en vigor del Sistema General de Seguridad Social

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 5.ª de 1978, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1047 del 7 de junio de 1978²⁸, norma que en el Artículo 1º²⁹ dispuso que los empleados que se desempeñaran como dactiloscopistas en el DAS, por 20 años continuos o discontinuos y que hubieran aprobado el curso de formación impartido por el instituto de dicho ente, tendrían derecho a gozar de una pensión de jubilación a cualquier edad. Adicionalmente, en el Artículo 2, ordenó que los servidores que hubieran aprobado el curso ya referido y permanezcan al servicio de la entidad por un término no inferior a 18 años continuos como dactiloscopistas, pueden acceder a la prestación al cumplir la edad de 50 años, siempre que para ese momento estuvieran vinculados.

Más adelante, el Decreto Ley 1933 del 28 de agosto de 1989³⁰ dictó una norma general según la cual los empleados del DAS serían beneficiarios de las prestaciones sociales señaladas para las entidades públicas del orden nacional, en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 451 de 1984 y en las demás reglas que los adicionen o modifiquen³¹. En el Artículo 10³², previó que los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad se registrarán por los cánones generales sobre pensión de jubilación. Por otro lado, quienes desarrollaran funciones de dactiloscopistas en los cargos de detective agente, profesional o especializado, así como los detectives, en sus diferentes grados y denominaciones, se gobernarán por lo previsto en el Decreto Ley 1047 de 1978³³.

En este contexto, comoquiera que el régimen especial para algunos servidores del DAS no prevé lo relativo a la liquidación de pensión, en atención a la remisión a las normas generales, aquella se debe ajustar a lo señalado por el Decreto 1848 de 1969, reglamentario del Decreto 3135 de 1968, esto es, que su monto debe corresponder al 75% del ingreso base de liquidación.

Posteriormente, se expidió la Constitución Política de 1991, que en el Artículo 48 consagró la seguridad social como un derecho irrenunciable y como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos en que lo establezca la ley. De conformidad con la norma constitucional, la Ley 100 de 1993 organizó el Sistema de Seguridad Social Integral como un conjunto de obligaciones del Estado y la sociedad, con instituciones y recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, y las demás que se llegaren a incorporar normativamente en el futuro. Su objeto es el de garantizar esos derechos irrenunciables de las personas³⁴, a través de la protección de las contingencias que las puedan afectar³⁵, y les permitan tener una calidad de vida acorde con la dignidad humana.

Se destaca que uno de los componentes del derecho a la seguridad social es aquella prestación que tiene la finalidad de amparar la contingencia de la vejez, de manera que se le permita al afiliado mantener las condiciones necesarias para su subsistencia y de esta manera:

«garantizar al trabajador que, una vez transcurrido un cierto lapso de prestación de servicios personales y alcanzado el tope de edad que la ley define, podrá pasar al retiro, sin que ello signifique la pérdida del derecho a unos ingresos regulares que le permitan su digna subsistencia y la

de su familia, durante una etapa de la vida en que, cumplido ya el deber social en qué consiste el trabajo y disminuida su fuerza laboral, requiere una compensación por sus esfuerzos y la razonable diferencia de trato que amerita la vejez»³⁶.

En lo relevante al particular, es importante señalar que según el Artículo 6 de la Ley 100 de 1993 la finalidad del Sistema de Seguridad Social Integral se concreta en «unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, para obtener las finalidades propuestas en la presente ley». De acuerdo con el Artículo 11, su ámbito de aplicación se extiende a todos los habitantes del territorio nacional, con la salvedad de que deben respetarse todos los derechos, garantías y beneficios adquiridos conforme a disposiciones anteriores.

En atención al principio de universalidad que inspira el Sistema General de Seguridad Social en materia pensional y su carácter general, conviene precisar que las situaciones que sin haberse consolidado para el momento de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, esto es, el 1 de abril de 1994 para el orden nacional y 30 de junio de 1995 para el territorial, pueden regirse por disposiciones distintas, son las siguientes:

Actividades de alto riesgo del sector público

El Artículo 140³⁷ de la Ley 100 de 1993 previó:

«ARTÍCULO 140. ACTIVIDADES DE ALTO RIESGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. De conformidad con la Ley 4a. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.»

El Decreto 691 de 1994, por el cual se incorporaron los servidores públicos al Sistema General de Pensiones, en el Artículo 5, extendió el régimen general a los servidores que laboren en actividades de alto riesgo para su salud. En atención a esta preceptiva y bajo los parámetros de la Ley 4.^a de 1992, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1835 del 3 de agosto de 1994. Este último reglamentó las actividades de alto riesgo de los servidores públicos e incluyó: «1. En el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS: Personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente.»³⁸.

Tal clasificación ameritó consideraciones particulares en materia prestacional, entre ellas, un régimen de transición especial³⁹ para quienes, a su entrada en vigor, esto es, el 4 de agosto de 1994⁴⁰, laboraran en dicha actividad, con el beneficio de acceder a la pensión en las condiciones indicadas por las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, es decir a los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989.

Por su parte, el Decreto Ley 2090 del 26 de julio de 2003⁴¹ derogó el Decreto 1835 de 1994, y definió una vez más cuáles actividades son consideradas de alto riesgo, sin incluir al DAS. En el Artículo 6 se introdujo un régimen de transición para las personas que para esa época tuvieran al menos 500 semanas de cotización especial⁴², así:

«Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo»⁴³.

Parágrafo. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Artículo 18 de la Ley 797 de 2003.»

No obstante, la Ley 860 del 26 de diciembre de 2003⁴⁴ se ocupó de regular nuevamente la materia pensional para los servidores que desarrollan labores de alto riesgo en el DAS e incluyó a la prima de riesgo en el ingreso base de cotización. La norma señaló otro régimen de transición en el parágrafo 5 del Artículo 2. Aquel consiste en que los detectives vinculados antes del 3 de agosto de 1994 que, para la entrada de esa ley, hubieran cotizado 500 semanas, pueden acceder a la pensión en las condiciones definidas por el Decreto 1835 de 1994.

Así pues, en cuanto al ingreso base de liquidación para el personal beneficiario de las normas anteriores a la Ley 100 de 1993, esto es, de los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró que es aplicable en su integridad la normativa precedente. En un principio, estimó que debían atenderse aquellos factores salariales que estuvieran previstos por el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, estos son:

- La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;
- Los incrementos por antigüedad;
- La bonificación por servicios prestados;
- La prima de servicio;
- El subsidio de alimentación;

- El auxilio de transporte;
- La prima de navidad;
- Los gastos de representación;
- Los viáticos que reciban los funcionarios en comisión, dentro o fuera del país, cuando se hayan percibido por un término no inferior a ciento ochenta (180) días en el último año de servicio;
- La prima de vacaciones.

Más adelante, el Decreto 1137 del 2 de junio de 1994⁴⁵ creó la prima mensual de riesgo equivalente al 30% de la asignación básica, entre otros servidores, para los detectives de la entidad, con la salvedad de que aquella no constituía factor salarial y no podría devengarse simultáneamente con las primas de orden público, de clima y de riesgo de que tratan los Artículos 2, 3 y 4 del Decreto 1933 de 1989 y la de riesgo señalada por el Decreto 132 del 17 de enero de 1994. Luego, el Decreto 2646 del 29 de noviembre de 1994⁴⁶ aumentó el porcentaje de dicho emolumento al 35% y la hizo incompatible solamente con las prestaciones con la misma denominación previstas en los Decretos 1933 de 1989 y 132 de 1994, pero reiteró su exclusión como factor salarial.

En vista de lo anterior, el Consejo de Estado, en un primer momento, se abstuvo de ordenar su inclusión en atención a que el Decreto 2646 de 1994 precisó que aquel no constituye factor salarial⁴⁷. Más adelante, consideró que debía acogerse el criterio de favorabilidad expuesto en la sentencia del 4 de agosto de 2010⁴⁸, según el cual es válido tener en cuenta todas aquellas sumas que el servidor percibe de manera habitual y periódica como contraprestación del servicio, independientemente de su denominación⁴⁹. Este criterio se sustentó en que el Artículo 73 del Decreto 1848 de 1969 dispuso que el valor de la pensión debe ser equivalente al 75% del promedio de los salarios y *primas de toda especie* recibidos durante el último año de servicio, argumento que sustentó la inclusión de la prima de riesgo y otras prestaciones que no estaban previstas por el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989 en la pensión de los detectives del DAS.

Bajo esta nueva óptica, en la sentencia del 1 de agosto de 2013⁵⁰ la Sección Segunda unificó su posición sobre el tema para acoger este último criterio y agregó que una interpretación distinta vulneraría las garantías que la Constitución Política de 1991 impuso como referencia para garantizar el desarrollo y la efectividad del derecho fundamental al trabajo, entre ellas, la remuneración mínima, vital y móvil, así como los principios de favorabilidad y primacía de la realidad sobre las formas. Al respecto precisó que la prima de riesgo es percibida en forma permanente y mensual. En consecuencia, hace parte de la contraprestación directa que recibían los servidores del DAS, por lo que debía ser considerado dentro del ingreso base de cotización y de la liquidación de la pensión.

En este punto conviene señalar que la tesis asumida en la sentencia de unificación no se ha examinado nuevamente tal y como lo han indicado los pronunciamientos emitidos por las diferentes secciones del Consejo de Estado, al conocer de acciones de tutela contra providencia judicial sobre la materia⁵¹ y las providencias que han resuelto sobre la acción de revisión casos análogos al presente⁵².

El régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y las posiciones jurisprudenciales sostenidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

De acuerdo con lo antes expuesto, resulta claro que el propósito de esta ley fue el de unificar los regímenes pensionales que antes de su promulgación, se encontraban difusos en el ordenamiento jurídico, estableciendo reglas comunes aplicables a todos los trabajadores del territorio colombiano, sin considerar la naturaleza de su relación laboral. Sin embargo, la disposición en comento, en el Artículo 36, concibió un régimen de transición que ha sido entendido como un beneficio en favor de las personas que cumplan con unos requisitos para la entrada en vigor de aquella. Esto les permitirá, regirse por las normas aplicables en el régimen anterior al que se encontraban afiliados, en cuanto a la edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas y monto de la prestación. Así lo señaló:

«ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

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 tengan 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, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley.

[...]»

De la norma transcrita, se extrae que quienes se encuentren en los supuestos de edad o tiempo de servicios allí previstos, tienen derecho a que se les apliquen las normas anteriores que venían rigiendo su situación pensional, en cuanto a edad, tiempo de servicios o semanas cotizadas y monto. Sin embargo, en relación con este último aspecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado no ha sido pacífica, pues se ha debatido si el ingreso base de liquidación hace parte del régimen de transición o no, como pasa a exponerse:

- Criterio de la Corte Constitucional

En la sentencia C-168 de 1995, la Corte analizó la constitucionalidad de los Artículos 11 y 36 de la Ley 100 de 1993, frente a la diferenciación que hacía la norma original entre trabajadores del sector público y del sector privado, sin fijar ninguna regla frente a la inclusión o no del IBL en dicho régimen de transición. Posteriormente, dicha Corporación, a través de sus salas de revisión de tutelas, emitió una serie de pronunciamientos, según los cuales, el ingreso base de liquidación se encontraba inmerso dentro de la expresión monto, por lo que debía entenderse que en este aspecto debían acatarse las disposiciones anteriores a la Ley 100 de 1993. Así se indicó en las sentencias T-631 de 2002, T-1000 de 2002, T-169 de 2003, T-651 de 2004, T-386 de 2005, T-158 de 2006, T-621 de 2006, T-251 de 2007, T-529 de 2007, T-711 de 2007, T-180 de 2008, T- 019 de 2009 y T-610 de 2009.

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

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

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

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

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

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

En esta última providencia, esto es, la SU-395 de 2017⁵³ la Corte conoció de varias acciones de tutela interpuestas contra sentencias que ordenaron la reliquidación de pensiones, con fundamento en los regímenes especiales previstos por los Decretos 546 de 1971⁵⁴ y 929 de 1976⁵⁵, y consideró que la regla general de liquidación pensional, en los términos de los Artículos 21 o 36 de la Ley 100 de 1993, según corresponda, también cubre a quienes venían rigiéndose por normas especiales, según lo había analizado la sentencia C-258 de 2013, que precisó que la transición consiste en la aplicación *ultractiva* de los regímenes a los que se encontraba afiliado el servidor, solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, pero excluyendo el ingreso base de liquidación.

- Criterio del Consejo de Estado

Por su parte, el Consejo de Estado, adoptó una tesis según la cual el IBL sí hacía parte del régimen de transición, en efecto, la sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda el 4 de agosto de 2010⁵⁶ así se refirió al tema:

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

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

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

(...)

En aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la

Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.

Esta decisión encuentra consonancia con la sentencia de 9 de julio de 2009, proferida por la Sección Segunda de esta Corporación».

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

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

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

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

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

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

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

Con todo, la Sala Plena también sostuvo:

«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. Como uno de los efectos de esta decisión comprende los procesos administrativos en curso, la Sala solicita de manera imperiosa a las entidades administradoras de pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que, al momento de efectuar el reconocimiento de la pensión, expliquen precisa, completa y detalladamente cada uno de los factores y/o valores numéricos tenidos en cuenta en la liquidación, de forma que sea comprensible al usuario y garantice un debido proceso administrativo».

Verificación de las causales de revisión invocadas

En primer lugar, es conveniente tener presente que la UGPP (antes CAJANAL EICE) no formuló recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la sentencia de 25 de abril de 2013, conoció el asunto en el grado jurisdiccional de consulta. Ciertamente, el Artículo 184 del CCA, vigente para la fecha de presentación de la demanda, disponía «En los asuntos contenciosos de carácter laboral, solamente se consultarán las sentencias dictadas en primera instancia que impongan condena a cargo de la entidad pública, cuando de la respectiva actuación se deduzca que la demandada no ejerció defensa alguna de sus intereses». Igualmente, es necesario tener presente que este grado jurisdiccional se entendería «siempre interpuesta a favor de las mencionadas entidades o del representado por curador *ad litem*». Al respecto, esta Corporación sostuvo:

«la consulta ha sido concebida como un mecanismo legal de protección de los derechos de las entidades estatales, por cuanto en los mismos se halla involucrado, de manera directa o indirecta, el interés general de la sociedad y por lo tanto, debe el juez de lo contencioso administrativo, cuando así resulte procedente, revisar las condenas que se hayan proferido en su contra, para establecer la legalidad de las mismas y que no resulten lesivas del debido proceso ni del interés general»⁵⁷

Así las cosas, los argumentos que hubieran podido ser expuestos en el recurso de apelación, en lo atinente a la normativa y los razonamientos que sirvieron de fundamento para acceder a las pretensiones de la demanda y, condenar a la Caja Nacional de previsión Social EICE en Liquidación, a reliquidar la mesada pensional del señor Mario Orlando Ortiz Mena, con inclusión de los factores salariales devengados durante el último año de servicios, que estuvieran previstos en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, fueron objeto de estudio en la consulta.

En ese orden, el hecho de que la UGPP se hubiera abstenido de apelar la sentencia de primera instancia, de manera alguna impide que se estudie la configuración de las causales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, invocadas en la demanda de revisión. De esta manera, se

pretende verificar si la cuantía de la pensión del demandado excede lo que legalmente le corresponde.

En segundo lugar, precisados los aspectos que hacen parte de la garantía del debido proceso, en párrafos precedentes, se observa que los argumentos expuestos por la UGPP se relacionan con el desacuerdo en la interpretación y aplicación de las normas que hizo el juez de instancia para el cálculo de la prestación. En su criterio, ello condujo a que la cuantía de la pensión excediera lo debido de acuerdo con la ley. Esta cuestión hace referencia a la causal contenida en el literal b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Por lo tanto, para definir si se configura la hipótesis contemplada en el literal a), es necesario verificar lo relativo al literal b), causal que pasa a estudiarse.

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

Para abordar lo relativo a la configuración de esta causal de revisión, se destacan los siguientes aspectos:

El señor Mario Orlando Ortiz Mena nació el 21 de mayo de 1965⁵⁸. Laboró en el DAS desde el 11 de diciembre de 1985 hasta el 15 de marzo de 2006⁵⁹, para un total de 20 años, 3 meses y 5 días⁶⁰. El último cargo que desempeñó fue el de detective especializado 206-14. Según la certificación suscrita por el coordinador del Grupo de Tesorería⁶¹, durante el último año de servicios comprendido entre marzo de 2005 hasta el 15 de marzo de 2006 devengó los siguientes emolumentos:

- Asignación básica
- Prima de riesgo
- Bonificación por servicios prestados
- Prima de servicios
- Prima de vacaciones
- Prima de navidad
- Indemnización vacaciones
- «Factores por vacaciones»

Por medio de la Resolución 11415 del 13 de abril de 2007⁶², la Caja Nacional de Previsión, EICE, le reconoció al señor Mario Orlando Ortiz Mena una pensión de jubilación. Para el efecto, tuvo en cuenta lo siguiente:

- El demandante es beneficiario del régimen de transición del Artículo 4 del Decreto 1835 de 1994.

- Laboró un total de 20 años, 2 meses y 19 días.

- La liquidación de la prestación la efectuó con el 75% del promedio de lo devengado durante los últimos diez años de servicios, comprendidos entre el 16 de marzo de 1996 y el 15 de marzo de 2006. Los factores que incluyó fueron: asignación básica, bonificación por servicios y la prima de riesgo, según lo indicado por el Decreto 1154 de 1994.

A través de la Resolución PAP 000955 del 14 de septiembre de 2009⁶³, la Caja Nacional de previsión Social EICE en Liquidación negó la reliquidación pensional del señor Mario Orlando Ortiz Mena, con inclusión de todos los factores salariales devengados durante el último año de servicios, con fundamento en lo siguiente:

«[...] De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se colige que el período sobre el cual se liquida la pensión del señor MARIO ORLANDO ORTIZ MENA, así como los factores salariales que deben tomarse en cuenta en la liquidación, son los indicados en la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 1158/94, que no contempla todos los factores salariales devengados por el interesado en el último año de servicios, como ítems que integren el ingreso base de cotización. [...]»

El Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, en la sentencia del 30 de septiembre de 2011, ordenó la reliquidación de la pensión del señor Mario Orlando Ortiz Mena en los siguientes términos:

«[...] TERCERO: Condenar a la Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación, a lo siguiente:

a) Reliquidar el valor de la mesada de la pensión de jubilación reconocida al señor MARIO ORLANDO ORTIZ MENA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.379.122 de Bogotá, sobre el 75% del promedio de los factores percibidos por él durante el último año de servicio, es decir por el periodo comprendido entre el 16 de marzo de 2005 y el 15 de marzo de 2006, que se encuentren consagrados en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989. Esto es, además de los ya reconocidos, la inclusión de la (sic) primas de navidad, vacaciones y servicios.

En la nueva liquidación se dispondrá el descuento del valor de los aportes no realizados oportunamente sobre los factores salariales certificados en el último año de servicios del actor, siempre que a ello haya lugar.

b) Pagar la diferencia entre la liquidación anulada y la ordenada en el literal anterior, más lo correspondiente a la indexación, en cumplimiento a lo señalado en el Artículo 178 del C.C.A. [...]» (puntuación, gramática, ortografía y negrillas del original)

La decisión se sustentó, fundamentalmente, en el criterio según el cual los servidores del DAS que disfrutaban del régimen especial de pensiones, contenido en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, tienen derecho a que se les apliquen tales preceptivas en lo relacionado con los factores computables para liquidar la pensión de jubilación. Explicó que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁶⁴, para determinar el monto de la mesada pensional, debía acudirse a las disposiciones contenidas en el Artículo 73 del Decreto 1848 de 1969, por remisión del Artículo 1 del Decreto 1933 de 1989 y, para efectos de determinar los factores salariales, al Artículo 18 de este último.

Por su parte, la sentencia del 25 de abril de 2013 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, objeto de la presente acción de revisión, confirmó lo resuelto por la providencia de primera instancia. En síntesis, la decisión se fundamentó en el siguiente razonamiento:

«[...] A fin de decidir la controversia debatida, la sala deberá hacer las siguientes precisiones, con relación a la normatividad que ha regulado esta materia:

El decreto ley 1933 de 1989, régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, dispuso [...]

El Decreto ley 1047 de 1978, por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopista en el Departamento Administrativo de Seguridad, dispuso: [...]

De la interpretación de las disposiciones transcritas, encuentra la Sala que el legislador estableció: 1) un régimen especial pensional para los servidores que ejercen actividades de alto riesgo y dactiloscopista y precisamente uno de los beneficios conferidos a quienes desempeñen esas labores consiste; en acceder a la pensión a edades inferiores a las fijadas para la generalidad de los trabajadores, en atención a la reducción de vida a la que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores. 2) El régimen prestacional para los servidores que desempeñen funciones diferentes a las de dactiloscopia, detective agente, profesional o especializado, como es el caso del demandante, a quien por principio general consignado en el Artículo 1º e inciso 1 del Artículo 10 del decreto 1933 de 1989, está sujeta a las normas generales sobre pensión de jubilación previstas para los empleados de la administración pública de orden nacional, tanto es así que recientemente mediante decreto 2646 de 1994 y la ley 860 de 2003 el legislador fue más específico en identificar esos dos regímenes pensionales para los funcionarios del DAS, pues la especialidad no la da la institución con la que se encuentre vinculado el servidor, sino la naturaleza de las funciones que realiza en ella.

Ahora bien, de las normas reseñadas, la Sala advierte la presencia de un régimen especial de pensiones consagrado por el legislador, para los empleados de detectives de (sic) DAS, como lo fue la (sic) demandante, por tanto la Sala parte de la premisa que en esos casos el régimen especial se debe aplicar en su integridad, no solo en cuanto a edad y tiempo de servicios, sino en cuanto a la cuantía, por tanto, en aplicación del principio de hermenéutica de inescindibilidad de la norma, y de favorabilidad, la pensión de jubilación a que tiene derecho la (sic) demandante se debió calcular en el equivalente al 75% de los factores contemplados en el Artículo 18 del decreto 1933 de 1989 y no conforme al decreto 1158 de 1994.

De manera que, reitera la Sala la pensión del demandante se debió calcular al amparo de los decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y el decreto 1835 de 1994, y no siguiendo los lineamientos del decreto 1158 de 1994, por tratarse de un régimen especial y además cobijado para el caso de la (sic) demandante por el régimen de transición, por ende la Caja Nacional de Previsión debió aplicar en su integridad las normas que consagran el régimen especial para los detectives y atendiendo igualmente en su totalidad el régimen de transición.

En este orden de ideas, la situación planteada, no está gobernada por las normas que señaló el ente de previsión para establecer el monto, pues esta contiene la manera de establecer el monto régimen (sic) general de pensiones de vejez con fundamento en la ley 100 de 1993 que no al amparo del régimen de transición y es claro que la actividad desempeñada por los detectives del DAS, el legislador ha establecido condiciones favorables, como favorables las condiciones para quienes se encuentran amparados por el régimen de transición.

En otras palabras, la situación fáctica que se plantea, no se encuentra gobernada por [el] régimen general de pensiones, sino que se reitera, a un régimen especial pues por voluntad del legislador su función ha sido calificada como de alto riesgo, y sea por eso que ha dado un trato diferente, no sólo con la vigencia del Estatuto General de Seguridad Social Integral, sino incluso con anterioridad.

En consecuencia, la liquidación de la pensión no se rige por el citado inciso 3 del Artículo 36 de la ley 100 de 1993 y el decreto 1158 de 1994, como lo ha expresado la demandada, sino que por el contrario como reiteradamente lo ha enseñado la jurisprudencia, en cuanto que la aplicación del régimen de transición incluye lo “atinente a la edad, tiempo de servicio y monto, pues es de la esencia del régimen de transición, la edad, el tiempo de servicio y el monto de la pensión. Si se altera alguno de esos presupuestos se desconoce dicho beneficio, por lo que al establecer la cuantía de la pensión con base en lo devengado por el causante durante los últimos 10 años de servicio, se afecta el monto de la pensión desnaturaliza el régimen. La base salarial para liquidar la prestación en el presente caso, es de, se repite, el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios...” (Negrilla fuera del texto), y de contera desconocimiento del procedimiento reglado para establecer la cuantía previsto en las normas especiales, -Artículo 18 del decreto 1933 de 1989- que enlista como factores salariales a tener en cuenta para cuantificar la pensión de jubilación del personal de detectives del DAS, los valores correspondiente (sic) a la prima de navidad y la prima de vacaciones y que fueron acreditados por la (sic) demandante como devengados en el último año de servicio. por lo anterior, la (sic) demandante tiene derecho a una pensión vitalicia de jubilación equivalente al 75% de los factores contemplados en el Artículo 18 del decreto 1933 de 1989 y devengados por el demandante.

Teniendo en cuenta las normas y las jurisprudencias traídas a colación, encontramos que como el demandante se retiró del servicio el 16 de marzo de 2006, su monto pensional debe reliquidarse con el 75% del promedio del salario, incluyendo la totalidad de los factores salariales percibidos el último año de servicios.

De conformidad con la certificación expedida por la Unidad de tesorería y Pagaduría del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, se constata que el actor en calidad de Detective Especializado – 206-14, devengó durante su último año de servicios, esto es, entre el 16 de marzo de 2005 al 15 de marzo de 2006, los valores que corresponden a: asignación básica, bonificación por servicios y prima de riesgo (ya reconocidos) prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones.

Al respecto considera la Sub-sección, que ante la presencia de normas especiales, como en el presente caso, como son los Decretos 1933 del 28 de agosto de 1989 y el 1047 de junio 7 de 1978 ha de atenderse a ellas, precisamente por tener un régimen especial.

Por consiguiente, el reconocimiento de la pensión de jubilación del actor debe efectuarse conforme a las normas anteriores, esto es, lo dispuesto en el Decreto 1933 de 1989, Artículo 18, el cual enumeró los factores que se deben tener en cuenta para efectos de liquidar la cesantía y pensiones.

[...]

En vista de lo anterior y en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, habrá de remitirse al más reciente pronunciamiento de unificación del Honorable consejo de Estado que, en Sentencia del 4 de agosto de 2010, se refirió a los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, los cuales son enunciados, lo que no impide la inclusión de otros factores devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.

[...]

Así las cosas y siguiendo la línea jurisprudencial trazada por el Honorable Consejo de Estado, la sala comparte la decisión de primera instancia, respecto a que ordenó reliquidar la pensión vitalicia del demandante sobre el setenta y cinco por ciento (75%), teniendo en cuenta además de la asignación básica, bonificación por servicios prestados, los factores salariales correspondientes a la prima de vacaciones, prima de navidad y prima de servicios.»

Valoración de la Subsección

Es de anotar que para el momento en el que se produjo la decisión, estaba vigente la tesis asumida en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 del Consejo de Estado, dentro de la cual se determinó que el IBL de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, sería el previsto por las leyes anteriores⁶⁵. Dicha posición fue reiterada más adelante en la sentencia del 1 de agosto de 2013⁶⁶ en la cual la Sección Segunda se refirió a los servidores amparados por el régimen especial del DAS, tal y como se indicó previamente⁶⁷. En ese orden, se observa que la decisión adoptada en la providencia bajo revisión se acompasa con el criterio desarrollado por esta Corporación⁶⁸.

En cuanto al alegado desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional, es necesario precisar que, de las providencias enunciadas en la demanda de revisión, solamente la sentencia C-168 de 1995, se había emitido para la época en que fue proferida la sentencia cuestionada, y, por lo tanto, se analizará su contenido de cara con el *sub examine*.

Pues bien, en lo atinente a la sentencia C-168 de 1995, se advierte que en ella se estudiaron los siguientes aspectos que no corresponden al centro del debate en este asunto: i) constitucionalidad de apartes del inciso 1 del Artículo 11 e incisos 2 y 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993⁶⁹ ii) derecho a la igualdad y iii) derechos adquiridos. Sobre el Artículo 36 *ejusdem*, señaló que el legislador con estas disposiciones legales excede la protección de los derechos adquiridos, para salvaguardar las expectativas de quienes están próximos por edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas a adquirir el derecho a la pensión de vejez, lo que corresponde a una plausible política social que, en lugar de violar la Constitución, se adecúa al Artículo 25 que ordena dar especial protección al trabajo.

Seguidamente, la providencia consideró que el aparte final del inciso 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 contiene una discriminación irrazonable e injustificada para efectos de la liquidación de la pensión de vejez entre los trabajadores del sector privado y los del sector público. Ciertamente, mientras para los primeros se toma como base el promedio de lo devengado en los 2 últimos años de servicios, para los segundos, tal promedio se calcula solamente sobre lo devengado en el último año. Tal desigualdad contraría el Artículo 13 de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, es claro que la *ratio decidendi* y el problema jurídico que aquí se analizó no guardan identidad, por lo que no es posible sostener que aquel es un precedente que debió atenderse en este asunto.

Ahora, en relación con las sentencias C-258 de 2013, SU-230 de 2015, SU-427 de 2016, SU-210 de 2017, SU-395 de 2017, SU-631 de 2017, T-039 de 2018 y los Autos 326 de 2014 y 229 de 2017, es importante señalar que ninguna de ellas podía ser tenida como precedente. Lo anterior en consideración a que son posteriores a la providencia que se revisa, además de que no se les otorgó efectos retrospectivos. De esta manera, no se les puede considerar precedente en este caso.

De otra parte, respecto de los factores que se ordenó tener en cuenta en la liquidación de la pensión del demandado, se advierte que tanto la sentencia de primera instancia como la de segunda consideraron posible la inclusión de los emolumentos descritos en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, que hacía parte del régimen anterior aplicable a los detectives del DAS, con observancia no solo del criterio contenido en la sentencia del 4 de agosto de 2010, sino también de asuntos en los que se resolvieron situaciones similares al *sub examine*. Postura que, luego,

fue unificada por esta corporación mediante providencia del 1 de agosto de 2013⁷⁰.

Cabe destacar que, en relación con la prima especial de riesgo, no hubo un pronunciamiento de fondo por parte de los jueces de instancia, en la medida en que aquella ya había sido incluida por la entidad demandada en el acto de reconocimiento pensional, esto es, en la Resolución 11415 del 13 de abril de 2007, con fundamento en la Ley 860 de 2003, tal como se advierte en su parte motiva.

En suma, en el presente asunto se demostró que el señor Luis Eduardo González Rodríguez es beneficiario del régimen de transición de que trata el Decreto 1835 de 1994, pues este aspecto no fue objeto de discusión. La pensión fue liquidada con base en lo devengado en el último año de servicios con una tasa de reemplazo del 75%, en cumplimiento de los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989, 1045 de 1978, 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1835 de 1994 y la Ley 860 de 2003 que consagran el régimen especial de los detectives del DAS, al cual tenía derecho por haber estado vinculado a la entidad para el 3 de agosto de 1994. Los factores salariales que se ordenaron incluir fueron los devengados en el último año de servicios que se encontraban previstos en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989, además de los que ya habían sido incluidos inicialmente, lo cual se acompaña con lo sostenido en la sentencia del 4 de agosto de 2010 y con varios pronunciamientos que, para ese momento, había emitido el Consejo de Estado⁷¹.

En esas condiciones, no se encuentra demostrada la causal de revisión del Artículo 20, literal b) de la Ley 797 de 2003. Esta posición permite salvaguardar instituciones superiores tales como la seguridad jurídica⁷².

Finalmente, es importante advertir que, si bien la Sala Plena del Consejo de Estado modificó su posición frente al ingreso base de cotización de los servidores del régimen general, en la sentencia de unificación el 28 de agosto de 2018, también es cierto que en dicha providencia se delimitó su alcance para señalar que «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 [...]». Así las cosas, se considera que la tesis allí contenida no se puede extender al presente caso, pues la decisión que se revisa se ajustó al criterio imperante para la época, a lo que se agrega que la posición contenida en la sentencia del 1 de agosto de 2013, relativa a los servidores del DAS, no se ha replanteado hasta el momento.

Denótese que si bien, esta última sentencia es posterior a la fecha en que se adoptó la decisión objeto de revisión, lo cierto es que aquella recogió la tesis bajo la cual se accedió a la reliquidación pensional del señor Mario Orlando Ortiz Mena, según la cual el IBL hacía parte del régimen de transición, por lo tanto, su liquidación debía hacerse de acuerdo a lo previsto por la normativa anterior.

Así las cosas, no se demostró la vulneración de los Artículos 1, 2, 6, 121, 123 inciso 2 y 124 de la Constitución Política; el Acto Legislativo 01 de 2005; las Leyes 100 de 1993 y 860 de 2003; así como tampoco de los Decretos 1047 de 1978, 1933 de 1989 y 1158 de 1994, citados como desconocidos por la UGPP en el escrito contentivo de la acción especial de revisión. Lo anterior, en consideración a que la interpretación que las sentencias objeto de revisión impartieron a tales contenidos normativos, se alineó con el criterio jurisprudencial vigente en el Consejo de Estado.

En esas condiciones, como no se encuentra probada la configuración de la causal b), tampoco la del literal a) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

En conclusión: No se configuran las causales de revisión previstas en los literales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, al ordenar liquidar la pensión del señor Mario Orlando Ortiz Mena atendiendo el ingreso base de liquidación del régimen especial del DAS previsto por los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, esto es, en cuantía equivalente al 75% del promedio de lo devengado durante el último año de servicios, incluyendo, además de la asignación básica, la bonificación por servicios y la prima de riesgo, las doceavas de las primas de servicios, navidad y de vacaciones, según el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989.

Decisión

Con base en los argumentos expuestos, al no encontrar configuradas las causales de revisión previstas en los literales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se declarará infundado el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia proferida el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que confirmó la providencia del 30 de septiembre de 2011 del Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, en el sentido de ordenar la reliquidación de la pensión de el señor Mario Orlando Ortiz Mena, con el 75% del promedio de lo devengado en el último año de servicios, incluidos los factores descritos en el Artículo 18 del Decreto 1933 de 1989 debidamente acreditados por el detective del DAS.

Condena en costas

El Artículo 188 del CPACA prevé que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas «salvo en los procesos que se ventile un interés público», en esas condiciones, teniendo en cuenta que esta Corporación⁷³ ha considerado que el ejercicio del mecanismo extraordinario de que trata el Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, constituye una herramienta para afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar el detrimento del Tesoro Público y un mecanismo de defensa de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación que rigen el servicio público esencial de seguridad social, además de una garantía del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional; la Sala considera improcedente la condena en costas en el caso analizado, a lo que se agrega que no se probó su causación.

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

-

FALLA

Primero: Declarar infundada la acción de revisión presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP contra el señor Mario Orlando Ortiz Mena, por las causales a) y b) del Artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el fin de que se revise la sentencia proferida el 25 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que confirmó la providencia del 30 de septiembre de 2011 del Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación: 110013331028201000495.

Segundo: Sin condena en costas.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho al despacho de origen, háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático SAMAI y archívese el expediente del recurso extraordinario de revisión.

Notifíquese y cúmplase

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 20 a 33 cuad. 3 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.
2. Citó el concepto del 26 de marzo de 1992, radicado 433, de la Sala de Consulta y Servicio Civil.
3. Folio 46 del cuad, ppal. del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.
4. Folios 59 a 66 del cuad. Ppal. Del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.
5. Para el efecto citó las siguientes sentencias: del 7 de abril de 2005, número interno: 5600-2002; del 14 de julio de 2005, radicado 2002-00045 (3700-2003); del 3 de agosto de 2006, número interno: 4788-2005 y del 15 de febrero de 2007, número interno: 3940-2005.
6. Folio 18 del cuad, ppal. del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.
7. Folios 139-169 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.
8. Para el efecto citó la sentencia del 21 de junio de 1996, radicado: 839 y la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, radicado: 2006-7509-01.
9. Folios 257 a 281 cuad. ppal.

10. «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.»

11. «Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.»

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

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

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

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

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

17. *Ibidem*.

18. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 20 de noviembre de 2019, radicación: 11001-03-25-000-2012-00443-00(1818-12), demandante Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación.

19. Sentencia 11 de agosto de 2016. Acción de tutela interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- contra la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y otro.

20. Folio 86 cuad. 2 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

21. Como se advierte en el Oficio J28-0713 suscrito por el secretario del Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá obrante a folio 99 del cuad. ppal. del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

22. Folio 201 vuelto cuad. ppal.

23. Ver: sentencia T-115 de 2018, T-010 de 2017.

24. Sentencia C-341 de 2014

25. Sobre este aspecto se puede consultar las sentencias T-553 de 2012, T-902 de 2014, T-327 de 2015.

26. Ver entre muchas otras, Corte Constitucional, sentencia SU-116 de 2018.

27. [norma.php?i=7222](#)

28. «Por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad»

29. «Los empleados públicos que ejerzan por veinte años continuos o discontinuos las funciones de las dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad, y que hayan aprobado el curso de formación en dactiloscopia impartido por el instituto correspondiente de dicho Departamento, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación cualquiera sea su edad.»

30. «Por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad»

31. «Artículo 1º Norma General. Los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad tendrán derecho a las prestaciones sociales previstas para las entidades de la administración pública del orden nacional en los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, 1045 de 1978, 451 de 1984, Artículo 3º y en los que los adicionan, modifican, reforman o complementan y, además, a las que este decreto establece.»

32. «Artículo 10. Pensión de jubilación. Las normas generales sobre pensión de jubilación previstas para los empleados de la administración pública del orden nacional se aplicarán a los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad.

Los empleados que cumplan funciones de dactiloscopistas en los cargos de Detective Agente, Profesional o Especializado, se regirán por lo establecido en cuanto a régimen de pensión vitalicia de jubilación, por el Decreto-ley 1047 de 1978, cuyas normas serán igualmente aplicables al personal de detectives en sus distintos grados y denominaciones.»

33. «Los empleados públicos que hayan aprobado el curso a que se refiere el Artículo anterior y que permanezcan al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad por un término no menor de 18 años continuos en el desempeño de funciones de dactiloscopista, tendrán derecho a la pensión de jubilación al cumplir 50 años de edad, siempre que para esta época fueren funcionarios de ese Departamento.»

34. Artículo 1 de la Ley 100 de 1993.

35. *Ibidem*.

36. Corte Constitucional sentencia C-107 de 2002.

37. Declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-003 de 1996.

38. Artículo 2 del Decreto 1835 de 1994

39. «Artículo 4. Los funcionarios de las Entidades señaladas en este capítulo, que laboren en las actividades descritas en los numerales 1o. y 5o. del Artículo 2o., de este Decreto, que estuviesen vinculados a ellas con anterioridad a su vigencia, no tendrán condiciones menos favorables, en lo que respecta a la edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, el tiempo de servicio requerido o el número de semanas cotizadas y el monto de ésta pensión, a las existentes para ellos en las normas vigentes con anterioridad a la Ley 100 de 1993.

Para los demás servidores las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez o jubilación, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones a cargo del respectivo empleador.»

40. Esta norma comenzó a regir a partir de su publicación. DIARIO OFICIAL. AÑO CXXX. N. 41473. 4, AGOSTO, 1994. PAG. 25.

41. «Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.»

42. Sobre la interpretación del régimen de transición previsto en el Artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 se pueden consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 12 de junio de 2014, radicación: 3287-2013, y de la Subsección A, sentencia de 22 de abril de 2015, radicación: 2555-13.

43. Declarado exequible condicionalmente en la sentencia C-663 2007: «[...] en el entendido que para el cómputo de las 500 semanas, también se podrán acreditar semanas de cotización efectuadas en cualquier actividad que hubiere sido calificada jurídicamente como de alto riesgo».

44. «Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.»

45. «Por el cual se crea una prima especial de riesgo con carácter permanente para algunos empleados del Departamento Administrativo de Seguridad».

46. «Por el cual se establece la Prima Especial de Riesgos para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad».

47. Entre otras se pueden consultar: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 16 de marzo de 2006, radicación: 250002325000200103086 01(4096-04), demandante: Norma Constanza Castro quintero; sentencia del 4 de octubre de 2007, radicación: 25000232500020031688 01 (8439-2005), demandante: Nelson Tiberio Ortiz Zárate.

48. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación: 25000 23 25 000 2006 07509 01 (0112-09).

49. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 10 de noviembre de 2010, radicación 250002325000200500052 01(0568-2008), demandante: José Luis Martínez Arteaga.

50. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de agosto de 2013, radicación: 4400123310002008150 01(0070-2011), demandante: Héctor Enrique Duque Blanco.

51. Dentro de las sentencias más recientes se pueden consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de febrero de 2020, radicación 110010315000201904948 00(AC), actor: Patrimonio Autónomo Público PAP, Fiduprevisora S.A. Defensa Jurídica del extinto DAS y su Fondo Rotatorio; Sección Primera, sentencia del 1 de febrero de 2018, actor: Edmundo Ángel Ballén; Sección Segunda, Subsección A,

sentencia del 3 de mayo de 2018, actor: Ángel Modesto Tello Chaves; Sección Cuarta, sentencia del 6 de diciembre de 2017, radicación 110010315000201702111 00(AC), actor: Luz Marina Solaque Urrego, entre otras.

52. Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 17 de septiembre de 2020. Radicación: 1001-03-25-000-2018-00046-00 (0143-2018). Actor: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Demandado: José Manuel Rojas Jiménez.

Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 29 de octubre de 2020. Radicación: 1001-03-25-000-2018-00180-00 (0682-2018). Actor: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP. Demandado: Rosalba Castro Diosaba.

53. Reiterado en la sentencia SU-023 de 2018.

54. «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»

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

56. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 4 de agosto de 2010, radicación: 250002325000200607509 01.

57. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 31 de mayo de 2013. Radicado: 25000-23-26-000-1999-02072-01 (23903). Actor: ECOCIVIL Ltda.-Estructuras y Obras Civiles Ltda. Demandado: Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT

58. De acuerdo con la copia de la cédula de ciudadanía que obra en el folio 6 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

59. De acuerdo con la certificación expedida el 6 de junio de 2006 por el Coordinador del Grupo Administración de Personal del DAS (folio 144 cuad. ppal. del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho).

60. Sin descontar 21 días de licencia sin remuneración y 10 días de suspensión.

61. Folios 136 y 141 cuad. ppal. del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

62. Folios 118-54 del cuaderno 2 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

63. Folios 12-19 del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho.

64. Citó las sentencias del 7 de abril de 2005, número interno 5600-2002; 14 de julio de 2005, numero interno 3700-2003; 3 de agosto de 2006, numero interno 4788-2005 y, 15 de febrero de 2007, número interno: 3940-2005.

65. Así se reiteró por el Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 10 de noviembre de 2010, radicación 250002325000200500052

01(0568-2008), demandante: José Luis Martínez Arteaga.

66. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de agosto de 2013, radicación: 4400123310002008150 01(0070-2011), demandante: Héctor Enrique Duque Blanco.

67. Dicha posición también se había sostenido previamente en: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 10 de noviembre de 2010, radicación 250002325000200500052 01(0568-2008), demandante: José Luis Martínez Arteaga.

68. Sección Segunda, Subsección B, sentencias del 14 de julio y 18 de agosto de 2005, radicación 44001-23-31-000-2002-00045-01 y 25000-23-25-000-2001-12163-01.

69. Para lo cual declaró exequible los apartes del inciso 1 del Artículo 11 y los incisos 2 y 3 del Artículo 36 de la ley 100 de 1993, salvo el aparte final de este último que dice: «Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciere falta fuere igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos.».

70. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 1 de agosto de 2013, radicación: 4400123310002008150 01(0070-2011), demandante: Héctor Enrique Duque Blanco.

71. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencias del 3 de agosto de 2006, numero interno 4788-2005; del 7 de abril de 2005, número interno 5600-2002; 14 de julio de 2005, numero interno 3700-2003; y, de la Subsección A, sentencia del 15 de febrero de 2007, número interno: 3940-2005.

72. Sobre el respeto por las situaciones definidas con arreglo a los criterios jurisprudenciales vigentes para la época en la que fueron dictadas las sentencias, entre otras providencias, se pueden ver: Consejo de Estado, Sala Seis Especial de Decisión, sentencia del 5 de febrero de 2019, radicación: 11001-03-15-000-2018-01943-00(REV), demandante: UGPP; Sala Diecisiete Especial de Decisión, sentencia del 6 de agosto de 2019, radicación: 11001-03-15-000-2018-02097-00(REV), demandante: Cajanal EICE en Liquidación; Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de noviembre de 2019, radicación: 11001-03-25-000-2016-00681-00(2861-2016), demandante: UGPP.

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

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:01:53