



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000 23 42 000 2015 03445 01 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP

Temas: Topes pensionales. Acto no susceptible de control judicial

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia del 14 de diciembre del 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Las pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el señor Jaime Ossa Arbeláez formuló demanda ante la jurisdicción de lo contencioso – administrativo, en orden a que se declare la



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

nulidad del acto administrativo contenido en el oficio número 20139901904181 del 15 de julio del 2013, proferido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, en donde aplicó el tope pensional de 25 s.m.l.m.v a su mesada pensional.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó (i) ordenar a la Unidad pagar «el valor de las cuotas dejadas de cubrir desde el momento de la primera reducción, correspondiente a julio del 2013 y hasta cuando se reanude el pago de la mesada ordinaria», teniendo en cuenta el último inciso del artículo 187 del C.P.A.C.A; (ii) decretar el pago de intereses moratorios a la máxima tasa vigente al momento en que se efectúe el desembolso y durante el tiempo de la demora en la retribución pensional completa; y (iii) condenar en costas a la parte demandada.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, la parte demandante señaló los siguientes:

i) A través del acto administrativo número 8364 del 9 de agosto de 1995, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al señor Jaime Ossa Arbeláez una pensión de jubilación que fue pagada de forma mensual y sin interrupción alguna.

ii) En el mes de julio del año 2013, la Unidad le notificó el Oficio número 20139901904181 por medio del cual se le informó que, por orden de la Corte Constitucional, su mesada pensional sería ajustada de forma automática al tope de 25 s.m.l.m.v.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

iii) Acudió al Consejo de Estado en acción de tutela con el objetivo de que se amparara su derecho fundamental al debido proceso, el cual fue protegido en sentencia de primera instancia, pero dicha decisión fue revocada en el fallo de segunda instancia, en donde se consideró que ese mecanismo no era el adecuado para discutir el reajuste pensional ordenado por la UGPP.¹

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

En el escrito inicial de la demanda se invocaron como violados los artículos 29, 48, 58, 230 y 248 de la Constitución Política; 10, 102 y 269 de la Ley 1437 del 2011; 614 de la Ley 1564 del 2012; y la Ley 19 del 2012. En desarrollo del concepto de la violación, la parte demandante expuso los siguientes argumentos²:

i) El acto administrativo demandado, por medio del cual se notificó que la mesada pensional del demandante se aminoraría de forma automática no estuvo antecedido de citación alguna y no se concedió la oportunidad de controvertir la decisión. El acto demandado no es de ejecución, toda vez que no dio cumplimiento a una orden emitida en un proceso *inter partes*.

ii) La Unidad no permitió el ejercicio de los derechos fundamentales al debido proceso, y de defensa y contradicción, e «impidió al interesado formular argumentos de inconformismo con la decisión administrativa, tales como la inmediatez y el automatismo con que se adoptó». No se explica por qué la entidad demandada extendió inconsultamente y de forma arbitraria la decisión judicial de la Corte

¹ La parte demandante no ofreció mayores detalles de la acción de tutela mencionada, en tanto no aportó información sobre el radicado, la fecha de las sentencias o cualquier otro dato que permitiera ubicar dichas decisiones judiciales.

² Folios 22 al 35



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

Constitucional a pensionados diferentes a aquellos a los que se refería el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, norma sometida a control de constitucional y sobre la que versó la sentencia C-258 del 2013.

iii) «El recaudo proteccionista que afianza los postulados que rigen el derecho fundamental a la seguridad social tiene en el de favorabilidad un principio fundamental mínimo, en cuya virtud se garantiza al trabajador la situación más favorable» en caso de duda e interpretación de las fuentes formales del derecho. En ese sentido, al juez no le es dable interpretar la norma en contra de los intereses del empleado.

iv) La Corte Suprema de Justicia³ ha señalado que en principio debe imponerse la tasa máxima de interés moratorio siempre que haya retardo en el pago de las mesadas pensionales independientemente de la buena o mala fe en el comportamiento del deudor o de las circunstancias particulares que hayan rodeado el trámite administrativo.

1.2. Contestación de la demanda

La parte demandada allegó memorial de contestación visible en los folios 64 al 71 del expediente, en donde expuso los siguientes argumentos:

i) El acto administrativo demandado goza de plena validez, pues fue la misma Corte Constitucional, en sentencia C-258 del 2013, la que dispuso que no pueden existir pensiones financiadas por el Estado que superen el tope máximo de 25 s.m.l.m.v.,

³ Sentencia del 23 de septiembre del 2002. Radicado 18512



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

razón por la que la Unidad se limitó a dar cumplimiento a lo ordenado por la autoridad constitucional.

ii) En la sentencia de constitucionalidad aludida se expusieron consideraciones que atañen a todos los pensionados, razón por la que lo ordenado en ese fallo también es extensivo al doctor Jaime Ossa Arbeláez. Los argumentos expuestos por el demandante pretenden reformular el contenido de la sentencia C-258 del 2013, situación que resulta ajena e improcedente, lo que implica la negación, de plano, de las pretensiones de la demanda de la referencia.

iii) La Corte Constitucional también fue clara al ordenar que «a partir del 1 de julio del 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional con cargo a recursos de naturaleza pública podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa».

iv) Finalmente, la Unidad propuso como excepciones la inexistencia de las obligaciones demandadas y el cobro de lo no debido, improcedencia de intereses moratorios o indexación, falta de título y de causa en la parte actora y buena fe e improcedencia de imposición de costas procesales.

1.3 La sentencia apelada

En sentencia del 14 de diciembre del 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el doctor Jaime Ossa Arbeláez, de acuerdo con las



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

siguientes consideraciones:⁴

i) De acuerdo con el recaudo probatorio, el doctor Jaime Ossa estuvo vinculado a la Procuraduría General de la Nación hasta el 30 de junio de 1995 y, por medio de Resolución 8364 del 9 de agosto de 1995, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció una pensión de jubilación de conformidad con lo establecido en las Leyes 4 de 1992 y 100 de 1993, y en los Decretos 1042 de 1994, 1359 de 1993 y 47 de 1995, en cuantía de \$ 3.915.050, es decir por encima de 25 s.m.l.m.v.

ii) Debido a que la pensión de jubilación del demandante fue reconocida de conformidad con lo establecido en la Ley 4 de 1992 y sus decretos reglamentarios, le asiste razón a la UGPP cuando fija la mesada pensional según el tope de 25 s.m.l.m.v, de acuerdo con lo ordenado en sentencia C-258 del 2013, como quiera que: **a.** la demandada se encuentra facultada para ajustar la mesada; y **b.** que el estudio de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992 arrojó que todas las mesadas pensionales debían ser adecuadas al límite máximo fijado por el legislador.

iii) No es cierto que la UGPP vulneró el derecho al debido proceso del demandante, por cuanto el ajuste automático e inmediato se debió al cumplimiento de una orden judicial proferida por la misma Corte Constitucional, la cual es de obligatorio cumplimiento.

1.4. El recurso de apelación

Como consecuencia de la sentencia de primera instancia, el doctor Jaime Ossa

⁴ Folios 160 al 166 reverso



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

Arbeláez interpuso recurso de apelación, a través del memorial visible en los folios 172 al 175, de acuerdo con las consideraciones que pasan a transcribirse:

El fallo de primera instancia careció de perspectiva jurídica y de dimensión en la evaluación del precedente judicial y se minimizó la vulneración del derecho fundamental al debido proceso. La providencia cuenta con lagunas argumentales, fragilidad conceptual y esquivas jurídicas que no satisfacen las exigencias y obligaciones propias del fallador.

[...]

No se explicó el cambio de postura jurisprudencial y no se aplicaron las sentencias que son más favorables al demandante. La sentencia C-258 del 2013 indicó que sus consideraciones no se aplican a casos como el *sub judice*, es decir a aquellas pensiones consolidadas con anterioridad a su expedición, en razón a que constituyen derechos adquiridos, los cuales solo pueden ser modificados luego de agotar el procedimiento administrativo correspondiente.

[...]

El mal se gestó desde el inicio mismo de la acción de inexecuibilidad que culminó con la sentencia C-258/13 de la Corte Constitucional con sus equívocos, arbitrariedades, incongruencias, desafueros y contradicciones, agravado todo por los excesos administrativos y paradojas constantes de la jurisdicción contenciosa, que tornó el asunto en un laberinto jurídico que las cortes aún no deslindan y todo porque el desafuero se gestó a espaldas de los afectados que no fueron citados siquiera a las secuelas del litigio en la Corte Constitucional.

[...]

Es por eso que los exmagistrados de todas las cortes y procuradores delegados están acudiendo a la Corte Interamericana en demanda de su legítima pretensión arbitrariamente desconocida.

Solo resta, en el caso *sub judice*, un alinderamiento jurídico que delimite la enorme carga de fragilidades argumentales que rodean la jurisprudencia sobre esta materia y deslinda el sin número de doctrina contradictoria que está desorientando a los abogados de la cátedra y el foro.

1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Tanto la parte demandante como la demandada alegaron de conclusión por medio de memoriales visibles en los folios 192 y 193 a 196, respectivamente, en donde reiteraron los argumentos expuestos en el recurso de apelación y la contestación de la demanda.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

1.6. El Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.⁵

2. Consideraciones

2.1. El problema jurídico

Se circunscribe a establecer si la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, vulneró los derechos del debido proceso y la defensa y contradicción del doctor Jaime Ossa Arbeláez al fijar, de forma automática, un tope pensional de 25 s.m.l.m.v a su pensión de jubilación.

2.2. Marco normativo

2.2.1. Sobre los topes pensionales

El artículo 2 de la Ley 4 de 1976⁶ dispuso que las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y en el sector privado, «no podrán ser inferiores al salario mínimo mensual más alto, ni superiores a 22 veces este mismo salario».

⁵ Constancia secretarial visible en el folio 197

⁶ Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

Posteriormente, el artículo 2 de la Ley 71 de 1988 preceptuó que ninguna pensión podría exceder de 15 veces el salario mínimo legal mensual.⁷A su vez, el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 limitó la base de cotización a 20 SMLVM. Esta disposición fue modificada por la Ley 797 de 2003 que aumentó dicha suma a 25 SMLVM.

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

En relación con la existencia de topes pensionales, la Corte Constitucional ha concluido lo siguiente:⁸

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

[...] al establecer unos topes máximos a la mesada pensional, el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones, a fin de asignarlos preferencialmente a aquellos que se encuentran en una escala económica inferior. [...].

⁷ Dicha previsión también se reiteró en el artículo 3 del Decreto 1160 de 1989.

⁸ Sentencia C-155 de 1997.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

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

En cuanto a los regímenes especiales, la Corte Constitucional⁹ ha precisado que también les son aplicables las normas generales que fijan los topes pensionales, siempre y cuando establezcan un límite superior al previsto por la normativa especial.

Igualmente, es inaceptable predicar la ausencia de topes para los beneficiarios de leyes especiales, es decir, que no podría admitirse la «existencia de un grupo de pensionados privilegiados, excluidos de los límites máximos que la ley ha previsto para el reconocimiento y valor de las pensiones».¹⁰

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

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

⁹ Sentencia C-089 de 1997.

¹⁰ Sentencia C-089 de 1997.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

En concordancia con la anterior preocupación y para el caso específico de los regímenes especiales de pensiones, en las sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esta Corporación también sostuvo que en caso de **que las normas especiales de tales regímenes no dispusieran un límite cuantitativo para las mesadas, debía aplicarse el tope señalado en las reglas generales**, específicamente en la Ley 100 y las disposiciones que la modifican en lo pertinente.

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

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

2.2.2 La sentencia C-258 del 2012

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991 encomendó a la Corte Constitucional la función de guardar su integridad y supremacía. La mencionada corporación en las Sentencias C-131 de 1996 y C-037 de 1996 analizó el alcance de las sentencias de constitucionalidad y concluyó lo siguiente:

- i) Tienen efectos *erga omnes*, es decir, para todos y no solo para quienes comparecen como partes.
- ii) Por regla general, son vinculantes para la universalidad de casos futuros.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

iii) Hacen tránsito a cosa juzgada explícita e implícita. La primera se predica de la parte resolutoria de las sentencias y la segunda de aquellos «conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos».

iv) Los operadores jurídicos están obligados por el efecto de la cosa juzgada material¹¹ de las sentencias de la Corte Constitucional, por ende, «todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad».¹²

Ahora bien, la Sentencia C-258 de 2013 analizó la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, que estableció el régimen especial de pensiones para los congresistas y demás cargos homologados.

En lo que respecta al objeto de controversia en el *sub lite*, la aludida providencia precisó que desde la Ley 4ª de 1976 todas las pensiones de los funcionarios públicos han estado sujetas a límites en su cuantía, toda vez que dicha medida garantiza la distribución equitativa de los recursos limitados en seguridad social y materializa los principios de solidaridad, eficiencia, universalidad y sostenibilidad fiscal.

De manera especial, la alta corporación reivindicó el mandato constitucional previsto en el Acto Legislativo 1 de 2005 en tanto dispuso que, a partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a los 25 SMLMV. Igualmente, se precisó que dicho límite incorporó un componente de subsidio a las

¹¹ Las sentencias C-543 de 1992 y C-532 de 2013 han precisado que la cosa juzgada es formal cuando existe una decisión previa de constitucionalidad sobre idéntica norma demandada, mientras que la material opera cuando el juicio de constitucionalidad recae respecto de una disposición que tiene igual contenido normativo de otra que fue examinada en anterior oportunidad.

¹² Sentencia C-539 de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

pensiones de las personas de más bajos ingresos, con lo cual se amplió la cobertura del sistema.

A su vez, la Corte Constitucional refirió que el mencionado mandato buscó «establecer topes para todas las mesadas pensionales con cargo a recursos de naturaleza pública, con el propósito de limitar y reducir los subsidios que el Estado destina a la financiación de las pensiones más altas, muchas de ellas originadas en los regímenes pensionales especiales vigentes antes de la expedición de la Ley 100 de 1993».

Bajo este hilo argumentativo, la Sentencia C-258 de 2013, en su parte motiva, estableció que, a partir del 1 de julio de 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 SMLMV, por ende, «todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa».

En cuanto a la materialización de la anterior orden judicial, resulta relevante citar la Sentencia SU-579 de 2019, en la cual se acumularon diversas acciones de tutela en las cuales los accionantes sostenían que para aplicar el mencionado límite los fondos de pensiones debían surtir previamente una actuación garante del derecho de audiencia y defensa de los afectados; sin embargo, la Corte Constitucional se apartó de dicho entendimiento por las siguientes razones:

i) La Sentencia C-258 de 2013 es fundadora de línea en cuanto a la orden impartida a todas las entidades que administran el régimen pensional financiado con recursos públicos de reajustar de manera automática las mesadas que superaran los 25 SMLMV. Esta tesis se ha seguido consolidando, entre otras, a través de las



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015 y SU-210 de 2017.

ii) El ajuste debe operar de manera automática y sin que sea necesario iniciar un proceso de reliquidación, pues se trata de un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento. En torno a esta conclusión, se destacan los siguientes argumentos esgrimidos en la sentencia T-615 de 2015:

En consecuencia, la exigencia de un procedimiento administrativo iniciado por la entidad para dar cumplimiento a las órdenes contenidas en el artículo 48 superior y en la Sentencia C-258 de 2013 resulta desproporcionada y contraria a los fines de la mencionada providencia, por cuanto ello permitiría que se siguieran reconociendo pensiones por fuera de los límites constitucionales y legales hasta que finalizaran los respectivos procedimientos, con lo que se afectarían significativamente los principios de sostenibilidad financiera, universalidad, solidaridad e igualdad.

No puede perderse de vista que la orden de reajustar automáticamente las pensiones a partir del 1º de julio de 2013, tuvo la finalidad de imponer un límite a las excesivas subvenciones que el sistema pensional estaba realizando a favor de poblaciones privilegiadas. De esta manera, la iniciación de procedimientos por fuera de este límite temporal deviene en la permanente vulneración de los principios de sostenibilidad fiscal e igualdad que fueron protegidos por la Corte Constitucional en la mencionada providencia, después de verificar su recurrente vulneración por parte de las autoridades administrativas encargadas de realizar el reconocimiento y pago de las mesadas pensionales.

Por lo tanto, la exigencia de adelantar procedimientos administrativos pondría en entredicho el principio de supremacía de la Constitución, consagrado en el artículo 4º de la Carta Política, y por ende, el contenido de la misma. [...].

iii) La orden adoptada en la Sentencia C-258 de 2013 también se aplica a las pensiones reconocidas con anterioridad a su expedición, toda vez que los topes en las mesadas pensionales fueron previstos en el ordenamiento en las leyes 4ª de 1976, 71 de 1988, 100 de 1993 y 797 de 2003.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

iv) Los actos administrativos mediante los cuales los fondos de pensiones comunicaron a los pensionados el ajuste de sus prestaciones al monto de 25 SMLMV tienen el carácter de actos de ejecución de una providencia judicial, «en los cuales las autoridades administrativas se limitaron a dar cumplimiento a la Sentencia C-258 de 2013». En tal sentido, se reiteró el siguiente criterio:

Así las cosas, deviene importante aclarar que de conformidad con la línea jurisprudencial sostenida por el Consejo de Estado, todos aquellos actos administrativos encaminados a materializar el cumplimiento de una orden judicial no están sometidos a control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni a ningún tipo de acción judicial ordinaria, pues de permitirse, se desconocería el principio de cosa juzgada.

Por tanto, si los jueces contenciosos aceptaran una acción de nulidad en contra de un acto de ejecución, la determinación a adoptar por parte del operador judicial no podría ser otra que la repetición de lo que se ordenó en la sentencia judicial que se acoge. [...]

Otro argumento, para inadmitir dicha posibilidad se contrae a la necesidad de evitar que con tal discurrir se genere la iniciación interminable de acciones judiciales encaminadas a controvertir los actos de ejecución, lo que contribuiría a la congestión judicial y socavaría, además del principio de cosa juzgada, el de seguridad jurídica.

Bajo el anterior lineamiento, las decisiones y actuaciones que adelantó la UGPP para materializar el ajuste pensional ordenado por la Sentencia C-258 de 2013, corresponden a actos de ejecución de una providencia amparada por la figura de la cosa juzgada, por ende, no son susceptibles de recursos ante la administración ni son controlables ante la jurisdicción, en tanto no modificaron, crearon o extinguieron situación jurídica alguna.

2.3. Hechos probados



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

- i) El doctor Jaime Ossa Arbeláez nació el 2 de septiembre de 1935.¹³
- ii) El demandante cuenta con los siguientes tiempos de servicio:¹⁴

Entidad	Años	Meses	Días
Rama jurisdiccional	2	2	24
Rama jurisdiccional	1	1	8
	4	10	16
	6	11	14
Procuraduría General de la Nación	2	7	21
Superintendencia de Notariado y Registro	2	7	21
Procuraduría General de la Nación	7	0	15

De acuerdo con lo anterior, la entonces Caja Nacional de Previsión Social constató que el doctor Jaime Ossa Arbeláez había prestado un tiempo total de servicio de 26 años y 15 días.

iii) El 9 de agosto de 1995, la Caja Nacional de Previsión Social le reconoció al demandante una pensión de jubilación en los términos de la Ley 4 de 1992 y los Decretos 47 de 1995, 1293 de 1994 y 1420 de 1994, en cuantía de \$ 3.915.050, condicionada al retiro definitivo del servicio. En el mencionado acto administrativo no se impuso ninguna clase de tope pensional.¹⁵

iv) Por medio de Oficio 20139901904181 del 15 de julio del 2013, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, le notificó al señor Ossa Arbeláez la aplicación del tope

¹³ Folio 2

¹⁴ Información contenida en la Resolución 8364 del 9 de agosto de 1995

¹⁵ Folios 7 al 15



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

pensional de 25 s.m.l.m.v sobre su mesada en los siguientes términos:¹⁶

Como es de su conocimiento, el reciente pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-258 del 7 de mayo del 2013, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, señala que el artículo 3, literal (iv) que: “las mesadas correspondientes a pensiones reconocidas de conformidad con este régimen especial no podrán superar los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a partir del 1 de julio de 2013”.

De igual forma al referirse al tema de los topes señala que:

“... en segundo lugar, como efecto inmediato de la sentencia, a partir del 1 de julio del 2013 y sin necesidad de reliquidación, ninguna mesada pensional, con cargo a recursos de naturaleza pública, podrá superar el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por ello, todas las mesadas pensionales deberán ser reajustadas automáticamente a este tope por la autoridad administrativa...”.

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que su mesada pensional actualmente supera el límite de cuantía señalado en la sentencia, le informamos que, a partir de la fecha establecida por la Corte Constitucional, el 01 de julio de 2013, su mesada pensional será ajustada de manera automática al tope de los 25 s.m.l.m.v.

v) De acuerdo con las certificaciones expedidas por Bancolombia, el señor Jaime Ossa Arbeláez, en el mes de junio, devengó por concepto de mesada pensional la suma de \$ 19.175.260 y por mesada adicional \$ 8.842.500, mientras que, en el mes de julio, una vez aplicado el tope pensional, percibió \$ 14.737.500.¹⁷

2.4. Caso concreto. Análisis de la Sala

Conforme a lo expuesto en acápites precedentes, y en consonancia con los documentos aportados al plenario, la Sala concluye que la UGPP no desconoció el ordenamiento superior al ajustar la mesada pensional del actor al monto de 25 SMLMV; por el contrario, se limitó a ejecutar una orden judicial que se tornaba de

¹⁶ Folio 4

¹⁷ Folios 17 y 18



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

obligatorio cumplimiento para las autoridades del territorio nacional. Esta tesis se funda en lo siguiente:

En consideración a las precisas órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, la UGPP estaba conminada a ajustar la mesada pensional del demandante al tope de 25 SMLMV, sin necesidad de adelantar un procedimiento administrativo previo, tal como sucedió, pues la Unidad se limitó a notificar al señor Jaime Ossa del cumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional relativa a aplicar el límite pensional mencionado a partir del mes de julio del año 2013.

El ajuste en comento no vulneró los derechos al debido proceso, contradicción y defensa del interesado, como tampoco desconoció sus derechos adquiridos, toda vez que la Sentencia C-258 de 2015 fijó una regla inequívoca, cuyo cumplimiento era imperativo para los fondos de pensiones so pena de incurrir en un abierto desacato a una orden judicial impartida en sede de control de constitucionalidad.

En razón a la obligatoriedad de las órdenes dictadas en la Sentencia C-258 de 2015, la UGPP no tenía una alternativa diferente a disponer el ajuste automático de la pensión que venía devengando el demandante en aras de que se aviniera a los mandatos constitucionales allí reivindicados.¹⁸ En consecuencia, dicha

¹⁸ Esta tesis también ha sido sostenida, entre otras, en las siguientes providencias:

- i) De la Corte Constitucional. Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018, T-073 de 2019, SU-575 de 2019 y Auto 478 de 3 de diciembre de 2020, expediente: T-7.780.673
- ii) Del Consejo de Estado.
 - Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 13 de noviembre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2016-01911-01 (5824-2018).
 - Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 30 de octubre de 2020, radicado: 25000-23-42-000-2014-02515-02 (4114-2018).



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

determinación no constituyó una actuación arbitraria o irrazonable modificatoria de la situación jurídica del actor; por el contrario, reúne las características de un acto de cumplimiento de una sentencia judicial proferida por la Corte Constitucional, vinculante para todas las autoridades públicas.

Mediante las Sentencias T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018, T-073 de 2019 la referida corporación reafirmó la obligatoriedad de la Sentencia C-258 de 2013 al señalar que la aplicación del límite al monto pensional resulta imperativa para las entidades encargadas del pago de estas prestaciones, pues se trató de un mandato constitucional que rige para todas las pensiones que se paguen con recursos públicos.

La ejecución de la Sentencia C-258 de 2013 resultaba inexorable para la UGPP y constituía una materialización del Acto Legislativo 1 de 2005, así como de los principios de sostenibilidad financiera, igualdad, solidaridad, eficiencia, universalidad y progresividad que orientan el sistema de seguridad social integral.

Teniendo en cuenta que de forma automática la UGPP ajustó la mesada pensional del demandante a partir del mes de julio de 2013, se concluye que tal actuación obedeció a una ejecución de la sentencia de constitucionalidad en comento y, por ende, no es posible reabrir un debate en tal sentido en sede administrativa o judicial.

- Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, auto de 21 de febrero de 2019, radicado: 63001-23-33-000-2018-00103-01 (4771-18).
- Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, auto de 16 de agosto de 2018, radicado: 11001-03-15-000-2014-04194-01(AC) A.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

Bajo el anterior contexto, el oficio demandado no es pasible de control jurisdiccional, por cuanto no creó, modificó o extinguió una situación jurídica, sino que se limitó a informar sobre el cumplimiento de la orden impartida en la Sentencia C-258 de 2013.

2.5 De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016¹⁹, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

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

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

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Radicado 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Conforme a las anteriores reglas, y atendiendo lo dispuesto en el numeral 8.º del artículo 365 del Código General del Proceso²⁰, la Sala no condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, como quiera que se trata de una reclamación laboral, debatida desde diferentes puntos de vista por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos, fáctica y jurídicamente, al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala concluye que el oficio demandado no es susceptible de control judicial.

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

FALLA:

Primero. Revocar la sentencia apelada del 14 de diciembre del 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B,

²⁰ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».



Radicado: 25000 23 42 000 2015 03445 02 (2664-2019)
Demandante: Jaime Ossa Arbeláez

dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por el señor Jaime Ossa Arbeláez en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

Segundo. Declarar probada de oficio la excepción de acto administrativo no susceptible de control judicial, por las razones explicadas en la parte considerativa.

Tercero. Sin condena en costas.

Cuarto. Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las respectivas anotaciones en el portal Samai.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente²¹

LBC

²¹ **CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.