



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

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA
Radicación: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo
Demandados: Administradora Colombiana de Pensiones¹

Temas: Tope pensional de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

DECISIÓN DE LA SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Resuelve la Sala el mecanismo de extensión de la jurisprudencia referenciado, de conformidad con lo establecido en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.²

1. Antecedentes

1.1. La solicitud de extensión

1.1.1 Las pretensiones

En ejercicio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia contemplado en los artículos 102 y 269 del CPACA, por conducto de apoderado judicial, el señor William Giraldo Giraldo formuló solicitud³ en orden a que se le extiendan los efectos de la sentencia de unificación proferida el 12 de septiembre de 2014 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-14), con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

¹ En adelante Colpensiones.

² En adelante CPACA.

³ Folios 95 al 113.



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

Como consecuencia de lo anterior, pidió condenar a la entidad a pagarle sus mesadas pensionales sin sujeción de los topes fijados en la Sentencia C-258 de 2013.

1.1.2. Fundamentos fácticos

El convocante sustentó su solicitud con base, entre otros, en los siguientes hechos:⁴

a. El Instituto de los Seguros Sociales, mediante la Resolución 043695 del 23 de noviembre de 2011, le reconoció una pensión de vejez, de conformidad con los Decretos 546 de 1971 y 717, artículo 12; 1045, artículo 45, ambos proferidos en 1978, con efectos retroactivos desde el 31 de julio de 2010.

b. El ingreso base de liquidación para el año 2010, el cual se tuvo en cuenta para fijar el monto de su pensión, fue de \$24.173.380; por lo tanto, al aplicar el porcentaje previsto en el artículo 6 del citado Decreto 546, su mesada correspondería a \$18.130.035, pagadera a partir del año 2011.

c. Al ordenarse la supresión y liquidación del ISS, Colpensiones asumió sus obligaciones pensionales, por lo que a través de la Resolución GNR 129074 del 13 de junio de 2013, fue ingresado a la nómina de pensionados a partir del 20 de febrero de esa anualidad y fijó su pensión en \$19.036.500.

d. Pese a lo anterior, por medio de oficio del 9 de diciembre de 2013, el gerente nacional de nómina de pensiones de Colpensiones le redujo su mesada a la suma de \$14.737.500, con fundamento en la aplicación obligatoria de la Sentencia C-258 de 2013, emitida por la Corte Constitucional.

1.2. Traslado de la solicitud⁵

Por auto del 8 de agosto de 2016, se ordenó correr traslado a Colpensiones y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁶ a fin de que se pronunciaran al

⁴ Folios 95 al 101.

⁵ Folio 124.

⁶ En adelante ANDJE.



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

respecto. Para tal fin, las aludidas entidades contestaron la solicitud con base a lo siguiente:

1.2.1. ANDJE⁷

La referida Agencia, por conducto de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la solicitud, bajo el argumento de que, *grosso modo*, la sentencia invocada, pese a ser de unificación jurisprudencial, no es susceptible de extensión, toda vez que no reconoció un derecho subjetivo ni el demandante se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica de la demandante que dio lugar a la expedición de dicha providencia.

1.2.2. Colpensiones⁸

Por su parte, la entidad convocada hizo las siguientes precisiones sobre la solicitud que hoy ocupa la atención de la Sala:

- a. La sentencia invocada no debe ser considerada como de unificación de la jurisprudencia, dado que no cumple con los presupuestos procesales establecidos en el artículo 270 del CPACA, ya que se emitió con el fin de resolver un recurso de apelación en un proceso ordinario.
- b. De accederse a las súplicas del presente mecanismo, el reconocimiento de una pensión sin los límites fijados por la Sentencia C-258 de 2013, provocaría un detrimento injustificado en el erario.
- c. Por último, agregó que la providencia invocada sí aplicó el límite de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1.3. Alegatos de conclusión

⁷ Folios 140 a 151.

⁸ Folios 152 a 168.



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

Tanto el señor William Giraldo Giraldo y Colpensiones ratificaron los argumentos propuestos en la solicitud de extensión de la jurisprudencia y sus correspondientes contestaciones.⁹

1.3.2. El Ministerio Público¹⁰

El procurador tercero delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto con el fin de que se niegue la solicitud de extensión de la jurisprudencia deprecada por el señor William Giraldo Giraldo. Para tal fin, precisó que no se puede acceder a las pretensiones, toda vez que iría en contravía de lo establecido por la Corte Constitucional a través de la Sentencia SU-210 de 2017, según la cual, el límite del monto de las pensiones fijado en 25 salarios mínimos legales mensuales también aplica para los beneficiarios del régimen especial de los magistrados regulado en el Decreto 546 de 1971.

Por tal motivo, concluyó que el Consejo de Estado está en la obligación de aplicar de manera preferente la jurisprudencia unificada del máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

2. Consideraciones

2.1. Cuestión previa

2.1.1. Transición normativa

Antes de resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia conviene precisar que, si bien el asunto que hoy ocupa la atención de la Sala se presentó antes de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021¹¹, el trámite por el cual se rige el proceso deberá atender las modificaciones que introdujo la aludida norma a los artículos 102 y 269 del CPACA, toda vez que el expediente ingresó al despacho para resolver lo pertinente en vigencia del cambio legislativo.

2.2. El problema jurídico

⁹ Ver índices 44, 45, 46 y 47 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado.

¹⁰ Índice 49 del aplicativo SAMAI del Consejo de Estado.

¹¹ El 25 de enero de 2021.



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

Se circunscribe a establecer si, en el caso concreto del señor William Giraldo Giraldo, hay lugar a extender los efectos de la sentencia de unificación proferida el 12 de septiembre de 2014 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-14), con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

2.3. La sentencia objeto de extensión: fundamentos fácticos y jurídicos

La Sección Segunda del Consejo de Estado profirió sentencia de unificación el 12 de septiembre de 2014, dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-14), con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en la cual se desató el recurso de apelación contra la sentencia del 7 de febrero de 2014, emitida por la Sección Segunda, Subsección C, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En la referida providencia se estudió el caso de una ex consejera de Estado, quién solicitaba el reconocimiento de su pensión de vejez con fundamento en lo previsto en los artículos 6.º del Decreto 546 de 1971 y 36, inciso 2.º, de la Ley 100 de 1993; y se dispuso a resolver, como problema jurídico, si dicha prestación estaba sujeta al límite de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes que fijó la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-258 de 2013.

Para efectos de resolver el caso concreto, esta corporación hizo un estudio de los regímenes especiales de los congresistas y de los magistrados de las altas cortes y, frente a ellos, argumentó lo siguiente:

a. Antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, el régimen especial aplicable para los funcionarios de la Rama Judicial era el Decreto 546 de 1971, según el cual, para la obtención del derecho pensional, equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiera devengado en el último año de servicio, se requería i) 55 años, para el caso de los hombres, y 50 años, para las mujeres; y ii) 20 años de servicios continuos o discontinuos, de los cuales por lo menos 10 hayan sido al servicio exclusivo de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público o de ambos.



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

b. Luego de ello, y en vigor de la nueva carta política, el Legislador promulgó la Ley 4.^a de 1992,¹² de la que se derivó la expedición, por parte del Gobierno Nacional, de los Decretos 1359 de 1993¹³ (régimen especial de los congresistas) y 104 de 1994,¹⁴ según el cual, en su artículo 28, determinó que a los magistrados de las altas cortes les asiste el derecho al reconocimiento de la pensión con base en los mismo factores salariales y cuantías de los congresistas, que están contenidos en los artículo 5.^o y 6.^o del citado Decreto 1359 de 1993.

c. De igual modo, enfatizó en el Acto Legislativo 1 de 2005, por el cual se elevó a rango constitucional el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional y se determinó, además, que, a partir de su vigencia, i) solo se tendrán en cuenta los factores salariales sobre los cuales se hubieren efectuado las cotizaciones; ii) se eliminaron los regímenes especiales y exceptuados; iii) se disminuyeron de 14 a 13 mesadas pensionales anuales; y iv) a partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

d. Por otro lado, y luego de analizar la Sentencia C-258 de 2013, adujo que la Corte Constitucional solo estudió la exequibilidad del artículo 17 de la mencionada Ley 4.^a de 1992, y fue enfática en excluir de su análisis a los demás regímenes especiales existentes, entre ellos, el contemplado en el Decreto 546 de 1971.¹⁵

¹² «Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política».

¹³ «Por el cual se establece un régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara».

¹⁴ «Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y presupuestal de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones».

¹⁵ Sobre este particular, en la sentencia de unificación objeto de estudio, se indicó lo siguiente: «(...) A lo que debe agregarse, que esta Corporación jurisprudencialmente ha determinado en la aplicación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, como regla invariable, la indemnidad de los regímenes de transición, es decir, que un régimen de transición debe ser aplicado en forma integral; de manera, que los topes fijados en la Sentencia C-258 de 2013, en los casos de quienes encuentran regida su situación pensional por el Decreto 546 de 1971, no son aplicables, porque en efecto, son contrarios a la jurisprudencia estable y vinculante del Consejo de Estado (artículos 228 y 230 de la Carta Política y 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011) y evidentemente a la propia Sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, que valga la pena resaltar, como regla jurídica de obligado acatamiento en materia de constitucionalidad, contiene en sí misma una circunstancia antinómica, que amerita un



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

e. Bajo este contexto, unificó la jurisprudencia en el siguiente sentido:

Es así como, en la búsqueda del respeto por los regímenes de transición, al igual que en aras de la protección de la sostenibilidad financiera del sistema pensional, **quien laboró en calidad de Magistrado de una Alta Corporación habiendo consolidado su *status* pensional al amparo del Decreto 546 de 1971, le asiste el derecho al reconocimiento de la pensión jubilatoria, sin sujeción a las restricciones establecidas por la Sentencia C-258 de 2013, pero, con las limitaciones de que trata el Acto Legislativo 1 de 2005, concretadas en su financiación por parte del Estado, sobre la determinación de los valores efectivamente cotizados por el jubilado, que a su turno deben coincidir con los que determine la entidad pensional respectiva, para efecto del reconocimiento.**

Y, los Magistrados de Altas Cortes, que obtienen el reconocimiento pensional según lo dispuesto por el Decreto Reglamentario 104 de 1994, por el contrario, encuentran sujeta su mesada pensional a las condiciones determinadas por la Sentencia C-258 de 2013, que fueron instituidas con el fin de salvaguardar la equidad y la sostenibilidad del sistema.

(Negritas fuera del original)

f. En otras palabras, la Sección Segunda del Consejo de Estado determinó, como regla jurisprudencial, que i) si el magistrado de alta corte es beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y por ende, su pensión se determina acorde al artículo 6.º del Decreto 546 de 1971, **no se le deben aplicar**

ejercicio interpretativo para facilitar su aplicación, en orden al principio de coherencia de todo el sistema jurídico sobre el que expande sus efectos.

En efecto se tiene, que por orden del Constituyente -artículo 241 numeral 4º de la Carta Política- las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional producen un efecto vinculante en función con las normas legales sobre las que se pronuncien, lo que implica, que en la interpretación y aplicación del precepto que corresponda, su entendimiento se circunscriba al sentido de la decisión del juez de constitucionalidad, cuestión que habilita para reconocer, que dichas sentencias constituyen en sí mismas una regla jurídica. Pero, en razón de la dinámica inherente a los sistemas normativos que contienen en sí mismos hipótesis que han de regular la vida de relación de los asociados, es lógicamente posible, que ocurran inconsistencias, contradicciones o espacios abiertos, cuyo efecto supondría dificultades ostensibles para su eficacia; ahí justamente, es necesaria la labor del juez para disipar eventuales discordancias, que recobren para el ordenamiento el estándar de racionalidad exigible a fin de garantizar la eficacia o indemnidad de los derechos.

De manera, que la forma como la Sentencia C-258 de 2013 ya citada, en la ratio decidendi del pronunciamiento, excluyó de su objeto a los regímenes especiales, entre ellos, el contemplado por el Decreto 546 de 1971, para luego en forma discordante, cobijarlo en el *decisum*, respecto a un elemento sustancial del mismo régimen; configura una contradicción, que debe ser interpretada por el fallador, en este caso, el Consejo de Estado, pues no es posible que el propio fallo guardián de constitucionalidad, en su ratio exprese una esfera de afectación de la decisión y al mismo tiempo, al consumir esa decisión, se contradiga desbordando la ratio expresada. Con este argumento, la Sala entiende, que el acatamiento de la Sentencia C-258 de 2013, supone reconocer su relevancia e interpretar sus efectos en el mundo de lo jurídico, indicando un juicio de interpretación, que se procederá a discernir».



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

las restricciones establecidas en la Sentencia C-258 de 2013, pero sí las limitaciones que instituyó el Acto Legislativo 1 de 2005 a partir de su vigencia; *contrario sensu*, ii) si los aludidos funcionarios son favorecidos por el Decreto Reglamentario 104 de 1994, la referida sentencia de constitucionalidad sí tiene plena aplicación sobre su situación pensional, toda vez que el mencionado decreto se deriva de la Ley 4.^a de 1992.

g. En consecuencia, y al resolver el caso particular de la demandante, precisó que en vista de que era acreedora de una pensión de vejez con fundamento en el Decreto 546 de 1971, y que adquirió su estatus pensional el 31 de julio de 2011, el valor de sus mesadas debía limitarse al tope de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, empero, no por virtud de la pluricitada Sentencia C-258 de 2013, sino en atención a lo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2005.¹⁶

2.4.1. Jurisprudencia actual sobre tope pensional para el caso de los empleados de la Rama Judicial y de los magistrados de las altas cortes

2.4.1.1. Corte Constitucional

El máximo órgano de la jurisdicción constitucional profirió la Sentencia SU-210 de 2017, en la que hizo un recuento exhaustivo de lo esbozado en la Sentencia C-258 de 2013, y concluyó que, la limitación en el tope de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a las pensiones reconocidas a los magistrados de las altas cortes y a los congresistas, tenía plena aplicación inclusive si el derecho pensional se había configurado con anterioridad a dicha providencia y a la entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2005. Frente a este punto, indicó lo siguiente:

¹⁶ Sobre este punto, hizo la siguiente precisión: «Entonces, la Sala debe puntualizar en el mismo estándar de racionalidad seguido a lo largo de esta sentencia de unificación, que el referido Acto Legislativo 1 de 2005, modificadorio del artículo 48 de la Carta Política, precisó en el párrafo 1° 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”, y justamente, es el mismo Acto Legislativo el que menciona, en su artículo 1°, qué se entiende por causación del derecho pensional, al indicar que ello ocurre cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento; elemento capital para diferenciar la fecha en que se liquida la prestación de aquella en que el derecho como tal emerge a la vida jurídica».



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

[...]

Tampoco era de recibo el argumento de la Sección Segunda, según el cual la sentencia se había causado con anterioridad al fallo de constitucionalidad, y que por tanto no se regía por sus efectos, pues la orden emitida por la Sentencia C-258 de 2013 cobijaba a todas las prestaciones de Congresistas, y por extensión de Magistrados de Altas Cortes, que hubiesen sido reconocidas, incluso con anterioridad a dicha decisión de constitucionalidad.

Desde las Sentencias C-089 de 1997 y C-155 de 1997, esta Corporación ha señalado que cuando las normas especiales de los regímenes anteriores a la Ley 100 de 1993, no disponían de un límite cuantitativo para las mesadas, lo procedente era aplicar el tope señalado en las reglas generales de la Ley 100 de 1993.

Además, como se señaló en la Sentencia C-258 de 2013, la fijación de límites a los subsidios que el Estado destina al pago de las más altas pensiones por medio del establecimiento de topes, es un asunto previsto desde antes de la expedición del mismo Acto Legislativo 01 de 2005, e incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley 100 de 1993. Así por ejemplo, la Ley 4ª de 1976 (pensiones del ISS original), establecía un valor máximo de 22 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Posteriormente, la Ley 71 de 1988 (pensión por aportes) disminuyó el tope a 15 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y finalmente, la Ley 100 de 1993 lo elevó, en su artículo 18, a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes para los afiliados al régimen de prima media.

Dicha dispersión en los montos se resolvió en el sistema actual regido por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, que fijó el tope de las pensiones a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Ese mismo criterio fue el acogido por el Acto Legislativo 01 de 2005, y con base en él, la Sentencia C-258 de 2013, en su parte resolutoria, previó textualmente *“que a partir del 1º de julio de 2013 ninguna pensión reconocida en aplicación del régimen demandado podrá superar los 25 SMMLV.”*¹⁷

Dicha orden es imperativa y categórica, y cobija a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales, como el de Congresistas y Magistrados de las Altas Cortes, pues, como lo explicó la Corte¹⁸, el Acto Legislativo 01 de 2005 tuvo como propósito 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.

2.4.1.2. Consejo de Estado

¹⁷ Cita dentro de la transcripción. «Cfr. Sentencia T-320 de 2015».

¹⁸ Cita dentro de la transcripción «Cfr. Sentencia C-258 de 2013».



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

a. **Sentencia CE-SUJ-S2-021-20 del 11 de junio de 2020.**¹⁹ Esta Sección, a través de la citada providencia, unificó la jurisprudencia con relación al régimen de transición de los magistrados y empleados de la Rama Judicial, y al reconocimiento pensional de conformidad con las disposiciones del Decreto 546 de 1971. Frente a ello, examinó las características propias del régimen pensional allí previsto y, en consonancia con las interpretaciones que la Corte Constitucional realizó en las Sentencias C-168 de 1995, **C-258 de 2013**, SU-230 de 2015, SU-395 de 2017, **SU-210 de 2017**, y SU-023 de 2018, resolvió lo siguiente:

Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar lo siguiente:

El servidor o ex servidor de la Rama Judicial o del Ministerio Público beneficiario del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 adquiere el derecho a la pensión, siempre que:

i) Para el 1.º de abril de 1994, cuando cobró vigencia la Ley 100 de 1993 en el ámbito nacional o para el 30 de junio de 1995 cuando empezó a regir en el ámbito territorial, tenga: **a)** 40 años de edad si hombre, 35 años de edad si es mujer o; **b)** 15 años o más de servicios efectivamente cotizados.

ii) Reúna además los requerimientos propios del régimen de la Rama Judicial y del Ministerio Público estipulados en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971 para consolidar el estatus pensional que son: **a)** el cumplimiento la edad de 50 años si es mujer o 55 años si es hombre; **b)** el tiempo de 20 años de servicios, continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de dicho decreto, que tuvo lugar el 16 de julio de 1971; **c)** de esos 20 años de servicio, por lo menos 10 años lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades.

En cuyo caso, el reconocimiento de su pensión se efectuará de la siguiente manera:

iii) Con los elementos del régimen anterior consagrados en el artículo 6.º del Decreto 546 de 1971 que son: **a) la edad** de 50 años si es mujer o de 55 años si es hombre; **b) el tiempo de servicios de 20 años**, continuos o discontinuos anteriores o posteriores a la vigencia de dicho decreto; **c)** de esos 20 años de servicio, por lo menos 10 años lo hayan sido exclusivamente a la Rama Jurisdiccional o al Ministerio Público, o a ambas actividades; **d) la tasa de reemplazo del 75%**; **e) el ingreso básico de liquidación** de que tratan los artículos 21 y 36, inciso 3.º, de la Ley 100 de 1993, según el caso; es decir, si le faltare **más** de 10 años, será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión actualizados anualmente con base en la IPC certificado por el

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de unificación proferida el 11 de junio de 2020, con ponencia del suscrito magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas, dentro del proceso 15001-23-33-000-2016-00630-01(4083-17).



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

DANE, y si le faltare **menos** de 10 años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será: (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en IPC certificado por el DANE; y **f) con los factores de liquidación** contemplados por el artículo 1.º del Decreto 1158 de 1994 **al igual que** por los artículos 14 de la Ley 4ª. de 1992 con la modificación de la Ley 332 de 1996; 1.º del Decreto 610 de 1998; 1.º del Decreto 1102 de 2012; 1.º del Decreto 2460 de 2006; 1.º del Decreto 3900 de 2008; y 1.º del Decreto 383 de 2013, según se trate de magistrados o empleados de la Rama Judicial o del Ministerio Público.

Entre tanto, si bien es cierto que en el citado fallo de unificación no se estudió lo relacionado con el tope pensional de los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, también lo es que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en aras de garantizar la aplicación uniforme de la interpretación del derecho, se ha encargado de armonizar su jurisprudencia con la proferida por la Corte Constitucional en materia pensional.²⁰

b. Sentencia del 25 de febrero de 2021.²¹ En esta oportunidad, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó:

Ahora bien **y teniendo en cuenta que en principio la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 dispuso que sus efectos no podrían trasladarse en forma automática a otros regímenes especiales o exceptuados diferentes al de los congresistas**, conforme se analizó, **dicho criterio fue replanteado en la sentencia SU-210 de 2017** en la que expresamente al pronunciarse sobre unos fallos de esta corporación, relacionados con la aplicación del tope pensional a un ex funcionario de la Rama Judicial, señaló que a partir del Acto Legislativo 01 de 2005, **el parámetro de control constitucional cambió al señalar expresamente que la regla del límite del monto de las pensiones a los 25 SMLMV, aplica no solo para el sistema general de pensiones, sino también para el régimen especial de Congresistas y Magistrados.**

[...]

33. Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que **los efectos de dicho fallo de constitucionalidad resultan aplicables a la situación pensional** de la actora, como quiera que si bien se acreditó que le fue reconocida pensión de jubilación **en aplicación de lo establecido por el Decreto 546 de 1971** como

²⁰ Al respecto, véanse las siguientes sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena y la Sección Segundo del Consejo de Estado: i) del 28 de agosto de 2018, dentro del proceso 52001-23-33-000-2012-00143-01; ii) SUJ-014 -CE-S2 -2019, del 25 de abril de 2019; iii) del 11 de junio de 2020, dentro del expediente 05001-23-33-000-2012-00572-01 (1882-2014); del 8 de octubre de 2020, en el proceso 25000-23-42-000-2013-05893-01 (0815-2015).

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia proferida el 25 de febrero de 2021, con ponencia de la Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, dentro del proceso 25000-23-42-000-2015-05374-01(2583-17), cuya actora fue señora Ana Margarita Olaya Forero (ex consejera de Estado).



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

beneficiaria del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, dicha circunstancia no la exime de ello en virtud de lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-210 de 2017 en la que determinó que **dicho mandato es imperativo y categórico, y cubija a todas las prestaciones reconocidas bajo los regímenes pensionales especiales.**

En otras palabras, tal como se hizo en la providencia de unificación precitada en el literal anterior, se tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de establecer que la Sentencia SU-210 de 2017 amplió el espectro de aplicación del proveído C-258 de 2013 a otros regímenes especiales, diferentes al señalado en la Ley 4.^a de 1992 y sus decretos reglamentarios, y concluyó que el tope allí fijado, correspondiente a que las pensiones no podrán exceder de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, también era extensible a las situaciones particulares de quienes hayan adquirido su estatus con anterioridad a la expedición de la mentada decisión.

Así mismo, insistió en que los límites en las mesadas pensionales no son un tema nuevo en el ordenamiento jurídico colombiano, puesto que estos se habían consagrado desde las Leyes 4.^a de 1976; 71 de 1988; 100 de 1993; 797 de 2003, artículo 5.^o; hasta que se elevó a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 1 de 2005.

c. Sentencia del 12 de agosto de 2021.²² En reciente pronunciamiento, esta Subsección concluyó que el límite pensional había sido decantado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional con anterioridad a la expedición de la sentencia C-258 de 2013, pues, mediante los fallos C-089 y C-155 de 1997 se indicó que «cuando la normativa especial no establece el límite máximo de las mesadas pensionales, es posible aplicar las reglas generales previstas para esos efectos, pues de lo contrario se permitiría que algunos pensionados gozaran de privilegios injustificados».

Además, enfatizó en que la aludida Corte, en las sentencias de tutela T-892 de 2013, T-320 de 2015, T-360 de 2018 y T-073 de 2019 dejó claro el deber imperativo que le asiste a las entidades públicas, encargadas del pago de prestaciones de carácter periódico, de aplicar los topes que el Legislador y el Constituyente han

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia con ponencia del suscrito consejero de Estado, dentro del proceso 47001-23-31-000-2007-00481-01 (4005-2014).



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

establecido para las pensiones que se pagan con recursos públicos, incluidas las que se reconocen en virtud del régimen especial previsto en el Decreto 546 de 1971.

2.4. Análisis de la Sala. Caso concreto

En orden a desatar el problema jurídico planteado, en el asunto *sub lite*, se tiene que el señor William Giraldo Giraldo pretende la extensión de los efectos del fallo de unificación emitido el 12 de septiembre de 2014, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso 25000-23-42-000-2013-00632-01 (1434-14), con ponencia del Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, a fin de que no se le descuente su mesada pensional con ocasión al tope máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes que estableció la Sentencia C-258 de 2013, por no ser aplicable a su situación particular.

Por otro lado, tanto la ANDJE como Colpensiones manifestaron que no se deben extender los efectos de la sentencia de unificación invocada, porque no reconoció un derecho; sino que, por el contrario, negó lo relativo a que no se limitara la mesada de la allí demandante. Además, que no existe identidad fáctica y jurídica entre la situación particular del actor y la resuelta en la providencia deprecada.

A su turno, el agente del Ministerio Público pidió aplicar de manera preferente la tesis esgrimida en la Sentencia SU-210 de 2017, expedida por la Corte Constitucional.

Así las cosas, y de acuerdo con los argumentos fácticos, legales y jurisprudenciales expuestos a lo largo de esta decisión, la Sala estima que no hay lugar a extender los efectos del fallo de unificación proferido el 12 de septiembre de 2014, por las siguientes razones:

- i) El mencionado Acto Legislativo 1 de 2005, al modificar el artículo 48 de la Constitución Política, estableció, entre otras situaciones referentes al principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, que a partir del 31 de julio de



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

2010 no podían causarse mesadas pensionales superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ii) Ahora, si bien es cierto que en la providencia, cuya extensión pide el señor Giraldo Giraldo, se indicó que los magistrados de las altas cortes que fueran beneficiarios del régimen de transición contemplado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por ende, acreedores del régimen especial contentivo en el Decreto 546 de 1971, no les eran aplicables los topes fijados en la Sentencia C-258 de 2013, en razón a que en dicho fallo solo se había estudiado la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 4.º de 1992 y de sus decretos reglamentarios; también lo es que en la sentencia invocada sí se dijo que, **pese a lo anterior, dichas pensiones sí estaban sujetas a las nuevas disposiciones del referido Acto Legislativo.**

iii) Posteriormente, la Corte Constitucional, en la Sentencia de Unificación SU-210 de 2017, amplió la esfera de aplicación de la Sentencia C-258 de 2013, en el sentido de determinar que el límite de las mesadas pensionales cobijaba, también, a las personas cuyo estatus lo hubieren adquirido con anterioridad a su expedición y a la del acto legislativo en mención.

iv) Así mismo, la actual jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de armonizar su interpretación del derecho con la desarrollada por el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, en aras de salvaguardar los principios de igualdad y de sostenibilidad financiera del sistema pensional. En otras palabras, se puede concluir que la tesis sostenida en la sentencia invocada ha perdido validez a lo largo de los años, por lo que no sería adaptable a la realidad jurídica actual.

v) Por último, los límites al valor de las pensiones han existido con anterioridad a la expedición de la Sentencia C-258 de 2013 y del Acto Legislativo 1 de 2005, inclusive, antes de la promulgación de la Constitución de 1991, tal y como lo establecieron en su oportunidad las Leyes 4.ª de 1976; 71 de 1988; 100 de 1993; 797 de 2003, refrendadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional mediante las sentencias C-089 y C-155 de 1997.



Radicado: 11001-03-25-000-2015-00658-00 (2009-2015)
Demandante: William Giraldo Giraldo

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica y jurisprudencial que gobierna la materia, no hay lugar a acceder a la solicitud de extensión de la jurisprudencia incoada por el señor William Giraldo Giraldo, toda vez que no se pueden desconocer los lineamientos que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han determinado a lo largo de los años sobre la aplicación del tope pensional a todas las mesadas reconocidas con fondos públicos, en pro de garantizar la distribución equitativa de los recursos limitados en seguridad social y de materializar los principios de solidaridad, eficiencia, equidad, universalidad y sostenibilidad fiscal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A,

RESUELVE:

Primero. Negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia impetrada por el señor William Giraldo Giraldo.

Segundo. Ejecutoriado el presente auto, **archivar** el expediente, previas las anotaciones respectivas.

Notifíquese y cúmplase

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

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Consejero de Estado
Manifiesta impedimento

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

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