

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Oportunidad

La UGPP invocó como causales de revisión las previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. En el presente caso, la sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, objeto del recurso extraordinario de revisión, quedó ejecutoriada el 10 de julio de 2006 y el recurso extraordinario de revisión se interpuso el 20 de septiembre de 2017. (...) [L]a parte actora contaba hasta el 12 de junio de 2018 para interponer el recurso extraordinario de revisión y, como quiera que este se presentó el 20 de septiembre de 2017, la Sala Especial concluyó que su interposición se hizo dentro del término legal

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Procedencia

[P]ara que proceda este medio extraordinario de impugnación no solo es imperativo demostrar la existencia de un motivo o causal de revisión, que de manera inequívoca tenga la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión, sino que tal demostración debe corresponder a las circunstancias fácticas señaladas taxativamente en la ley como causal de revisión y que en nada inciden con la actividad analítica o interpretativa del juez

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 248

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la finalidad de las causales especiales de revisión previstas en el artículo 20 de la ley 797 de 2003 ver Transcripción tomada de la sentencia del 5 de diciembre de 2017 proferida por la Sala Cuatro Especial de Decisión, proceso 2017-01529 (REV), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los presupuestos generales para la procedencia de las causales especiales de revisión previstas en la ley 797 de 2003 ver Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 21 de junio de 2018, proceso 2014-00845-00 (2743-13), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, entre otras.

REVISIÓN DE SENTENCIAS QUE RECONOCEN SUMAS PERIÓDICAS – Restricción

En cuanto a las causales específicas de revisión, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 restringe la posibilidad de revisar las sentencias que reconocen sumas periódicas a dos eventos: el primero, que el reconocimiento se haya obtenido con violación del debido proceso y el segundo, cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN EXCEDE LO DEBIDO DE ACUERDO CON LA LEY – Como causal de revisión / PRIMA DE VIDA CARA – Omisión de exclusión en sentencia revisada / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – No constituye mecanismo para superar errores administrativos

[S]i lo planteado por el recurrente es que la sentencia objeto de revisión excede lo debido de acuerdo con la ley, su examen se debe realizar en el marco de la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. (...) La **prima de vida cara**, conforme con esa misma prueba, se devengó en los años 1994

(periodos 2 y 8), 1995 (periodos 2, 3 y 8) y 1996 (periodos 2 y 8), es decir, con posterioridad a la adquisición del status pensional (8 de mayo de 1993). (...) [D]entro de los factores de liquidación de la pensión gracia a favor de Mario César Escobar Torres, CAJANAL incluyó las primas de alimentación, de navidad y de vida cara, pese a que en las sentencias del Tribunal Administrativo de Antioquia y del Consejo de Estado solo se hizo referencia a las dos primeras, por corresponder a las que, conforme con la prueba documental aportada en los folios 13 a 17 del expediente, que fue valorada en ese momento, estaban acreditadas como devengadas entre el 8 de mayo de 1992 y el 7 de mayo de 1993, periodo que corresponde al último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional (8 de mayo de 1993). (...) [S]e concluye que con la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, no se creó una situación jurídica a favor de Mario César Escobar Torres y en detrimento del tesoro público, como lo prevé el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, porque la orden de reliquidación de la pensión gracia no incluyó la prima de vida cara, factor cuya exclusión se solicita en esta oportunidad. (...) Así las cosas, se advierte que no era necesario que la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado se ocupara de señalar que la prima de vida cara quedaba excluida de la reliquidación ordenada por el juez ordinario, porque a partir de su no inclusión como factor salarial en la decisión judicial, se sobreentiende su exclusión. Por lo anterior y, teniendo en cuenta que la prima de vida cara se incluyó en la Resolución 001344 de 6 de julio de 2007, por la que CAJANAL le dio cumplimiento a la sentencia proferida el 20 de abril de 2006, excediendo lo judicialmente concedido por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, se concluye que lo pretendido por la UGPP es que por medio del recurso extraordinario de revisión se ordene la exclusión de un factor que se incluyó en un acto administrativo, cuestión que es ajena a la finalidad de este medio excepcional de impugnación, que no constituye un «*mecanismo para superar las equivocaciones en que hubiese incurrido la entidad al no seguir las pautas de liquidación conforme a lo ordenado en el fallo, y resultar de allí el exceso en el monto pensional*»

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02457-00(REV)

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

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Tema: Reliquidación de la pensión gracia. Exclusión prima de vida cara. Causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

FALLO

La Sala Once Especial de Decisión resuelve el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, contra la sentencia proferida el 20 de abril de 2006 por la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado, por la que se confirmó el fallo de 3 de marzo de 2005 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, el señor Mario César Escobar Torres, mediante apoderado, presentó demanda¹ en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (en adelante, CAJANAL)².

En esa oportunidad, la parte actora formuló las siguientes pretensiones:

1. *Que es nulo y sin efectos el Auto No. 102132 de febrero 18 del año 2003, emitido por la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, por medio del cual se ordenó el archivo de la nueva petición de reconocimiento.*
2. *Que como consecuencia de la anterior nulidad y a título de Restablecimiento del Derecho, se ordene a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL:*
 - a. **Reliquidar** la Pensión Gracia, con todos los factores salariales devengados en el año anterior al STATUS DE PENSIONADO.
 - b. *El reconocimiento y pago de la Reliquidación de la Pensión Gracia a favor de la señor (a) MARIO CÉSAR ESCOBAR TORRES teniendo en cuenta todos los factores salariales devengados por ella (él), en el año anterior al retiro del servicio.*
3. *Ordénese el pago de las mesadas atrasadas causadas y no pagadas como consecuencia de la nulidad del acto acusado y el reconocimiento ordenado.*
4. *Ordénese a la demandada CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, la inclusión en nómina de pensionados el nombre de la (él) señor (a) MARIO CÉSAR ESCOBAR TORRES con la nueva cuantía y reajustes decretados.*

¹ La demanda se presentó el 27 de mayo de 2003. Folio 25 del cuaderno del proceso ordinario.

² Mediante el Decreto 2196 de 2009 se dispuso la supresión y liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL EICE), creada por la Ley 6ª de 1945, y transformada mediante la Ley 490 de 1998 en Empresa Industrial y Comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al entonces Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social.

5. La CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, dará cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo³.

Como fundamento de las pretensiones, la parte demandante expuso que mediante la Resolución 040446 de 9 de noviembre de 1993, CAJANAL reconoció y liquidó la pensión de jubilación gracia a favor de Mario César Escobar Torres, sin incluir todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, tales como: prima de navidad, **prima de vida cara**, vacaciones, vacaciones T y prima alimentación, como lo dispone la Ley 65 de 1946 y el Decreto 1045 de 1978.

Por esta razón, el pensionado le solicitó a CAJANAL que reliquidara la pensión reconocida.

Con la Resolución 022426 de 19 de noviembre de 1997, CAJANAL reliquidó la pensión de jubilación gracia a favor de Mario César Escobar Torres. En esa oportunidad se aplicó el 75% sobre el sueldo básico promedio devengado durante los doce meses anteriores al retiro, sin tener en cuenta los demás factores salariales devengados en el último año de servicio, señalados con anterioridad.

El 6 de agosto de 2002, nuevamente se solicitó la reliquidación de la pensión de jubilación gracia.

Por medio del Auto 102132 de 18 de febrero de 2003, el Subdirector General de Prestaciones Económicas de CAJANAL negó la reliquidación solicitada porque no existían nuevos elementos de juicio que permitieran variar el derecho reconocido o siquiera mejorarlo y, ordenó el archivo de la actuación. Contra esa decisión no procedía recurso en sede administrativa.

Explicó que para determinar los factores salariales no se debe aplicar la Ley 33 de 1985, porque las normas que justifican la pensión de jubilación gracia corresponden a las leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 las que, además de no exigir aportes, son claras en sus antecedentes filosóficos, en el sentido que se trata de «UNAS GRACIAS» que el Estado le concede a los educadores.

Manifestó que el acto administrativo demandado está viciado de nulidad por falsa motivación, porque a partir de la Ley 91 de 1989 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, entidad a la que los docentes hacen sus aportes. Por esta razón, no es acertado afirmar que el actor sea afiliado a CAJANAL.

Agregó que el Decreto 081 de 1976 dispuso que CAJANAL es la encargada de reconocer la pensión gracia, situación que es ratificada por la Ley 91 de 1989, «*siempre dejando en claro que tiene el carácter de Pensión Especial*». Por lo tanto, en este caso no aplica la Ley 33 de 1985.

Expuso que el Consejo de Estado en la sentencia del 2 de octubre de 1997⁴, concluyó que «por tratarse de una pensión especial al demandante no se le podía liquidar la pensión con base de dicha normatividad [se refiere a las leyes 33 y 62 de 1985], sino tomando como base los factores salariales por él devengados»⁵ [subraya original].

Concluyó que procede la reliquidación ajustada en los términos de ley, desde la fecha efectiva del retiro.

³ Folios 18 a 19 del cuaderno del proceso ordinario.

⁴ Proceso 15804, C.P. Javier Díaz Bueno.

⁵ Folio 22 del cuaderno del proceso ordinario.

2. CONTESTACIÓN

CAJANAL no contestó la demanda⁶.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia del 3 de marzo de 2005, el Tribunal Administrativo de Antioquia resolvió lo siguiente:

1°. *Declárase la nulidad del Auto No. 102132 del 18 de febrero de 2003, por medio del cual se ordenó el archivo del nuevo reconocimiento de pensión al actor.*

2°. *Condénase a la Caja Nacional de Previsión Social – Cajanal a reliquidar y pagar la pensión gracia reconocida al señor MARIO CESAR ESCOBAR TORRES por un monto equivalente al setenta y cinco por ciento (75%), del salario promedio devengado por el interesado en el año anterior al cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión gracia, **teniendo en cuenta entre los factores salariales devengados periódicamente, la prima de navidad y la prima de alimentación** [negrilla de la Sala].*

3°. *Las sumas adeudadas a las que se refiere esta providencia serán ajustadas en los términos consignados en la parte motiva de esta providencia.*

4°. *Se reconocerán entonces los reajustes a las mesadas atrasadas y no prescritas.*

5°. *Désele cumplimiento a esta sentencia en los términos del artículo 176, 177 del C.C.A.*

6°. *Conforme al art. 171 del C.C.A. subrogado por el art. 55 de la ley 446 de 1998, no considera la Sala que sea dable la condena en costas a la entidad demandada.*

El Tribunal transcribió la sentencia del Consejo de Estado de 6 de septiembre de 2001⁷ y expuso que dado el carácter excepcional de la pensión gracia, «*la cual se consolida al momento de cumplirse los requisitos de edad y tiempo de servicio y que conlleva a que para disfrutarse el beneficiario no tiene que retirarse del **servicio**, los factores que deben tenerse en cuenta para su liquidación, son los percibidos durante el AÑO ANTERIOR A LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO y que hacen relación al último año de servicio*»⁸.

Afirmó que como el demandante adquirió el status jurídico el 8 de mayo de 1993, en la reliquidación de la pensión se debe tener en cuenta todo lo devengado por este desde el 8 de mayo de 1992 hasta el 7 de mayo de 1993, «*anotándose que **además del sueldo básico, tenía para esa época registros de pago de prima de navidad y prima de alimentación, los cuales son los únicos factores salariales que aparecen acreditados dentro del proceso** conforme al documento que obra a folios 15*»⁹ [negrilla de la Sala].

⁶ En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia expuso que «[l]a Caja Nacional de Previsión fue notificada de la admisión de la demanda, sin que diera respuesta a la misma». del cuaderno del proceso ordinario.

⁷ Proceso 889-01, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.

⁸ Folio 80 del cuaderno del proceso ordinario.

⁹ Folio 80 del cuaderno del proceso ordinario.

Dispuso que las sumas reconocidas deben ser ajustadas utilizando la fórmula $R = Rh \times \text{índice final sobre índice inicial}$ ¹⁰.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, se ordenó que esa fórmula se aplique separadamente, mes por mes para cada mesada pensional, comenzando desde la fecha de su causación y para las demás mesadas teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

Por último, señaló que en la reliquidación se debe tener en cuenta la prescripción trienal.

4. RECURSOS DE APELACIÓN

La apoderada de CAJANAL interpuso recurso de apelación en los siguientes términos: «reitero la posición defendida por la Entidad en la respuesta notificada al demandante en su momento mediante acto administrativo, lo mismo que los fundamentos jurídicos en que se basa la contestación de la demanda en caso que haya sido radicada por la entidad en ese despacho»¹¹.

5. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante sentencia del 20 de abril de 2006, la Sección Segunda Subsección "A", del Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia.

En la parte resolutive de esa providencia se dispuso:

CONFIRMASE la sentencia de marzo 3 de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso promovido por el señor MARIO CESAR ESCOBAR TORRES contra la Caja Nacional de Previsión Social, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

Para el efecto, expuso que la pensión gracia no se reconoce atendiendo los aportes efectuados a la entidad de previsión, porque es una prestación con cargo al tesoro público por tratarse de una pensión nacional.

Explicó que conforme con el Decreto 81 de 1976 y la Ley 91 de 1989, CAJANAL hace las veces de pagadora de la pensión.

Aclaró que la pensión gracia no se rige por las leyes 33 y 62 de 1985, porque es una pensión especial que fue excluida de esta reglamentación.

Precisó que conforme con la Ley 4ª de 1966 y el Decreto 1743 de 1966, la pensión gracia se liquida teniendo en cuenta todo lo percibido por el beneficiario durante el último año de servicios a la adquisición del status pensional, aunque sobre ellos o alguno de ellos no se haya efectuado aportes a CAJANAL.

Aclaró que **«cuando se trata de liquidar la pensión de gracia debe tenerse en cuenta todo lo percibido por el beneficiario durante el último año de servicios a la adquisición de**

¹⁰ En esta fórmula el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el demandante, por concepto de los factores salariales no reconocidos en su pensión de jubilación, desde la fecha en que esta se hizo exigible, hasta la ejecutoria de la sentencia, con inclusión de los reajustes legales correspondientes a ese periodo, por el guarismo que resulta de dividir el índice de precios al consumidor certificado por el DANE (vigencia último día del mes en que se ejecutorie la sentencia) por el índice inicial (vigente al último día del mes que se causó el derecho).

¹¹ Folio 87 del cuaderno del proceso ordinario.

status pensional, aunque sobre ellos, o alguno de ellos, no se haya efectuado aportes a la Caja de Previsión»¹² [negrilla original].

Para el caso concreto, afirmó que con la certificación expedida por la Secretaría de Recursos Humanos del Departamento de Antioquia, que obra en los folios 13 y siguientes, «*la demandante devengó durante el último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional **primas de alimentación y de navidad, factores que deben ser incluidos en la liquidación de la pensión gracia***»¹³ [negrilla de la Sala].

Por lo anterior, se confirmó la decisión de primera instancia, «*mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda*»¹⁴.

II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

1. DEMANDA

El 21 de septiembre de 2017¹⁵, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP¹⁶, mediante apoderada y con fundamento en las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, con el fin de que se declare lo siguiente:

1. Revocar parcialmente la sentencia de segunda instancia de 20 de abril de 2006, proferida por el Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección A, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral instaurada por el señor MARIO CÉSAR ESCOBAR ORTIZ contra la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, que confirmó la sentencia de 3 de marzo de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en proceso radicado con el No.2003-1961, en cuanto ordenó la reliquidación de su pensión de gracia incluyendo todo lo devengado en el último año de servicios, correspondiendo para dicho periodo el pago de la prima de vida cara.

2. Declarar que al señor MARIO CÉSAR ESCOBAR TORRES no le asistía el derecho a la reliquidación de la pensión de gracia con el cómputo de la prima de vida devengada en el año anterior de adquisición de su estatus pensional, por haber sido declarados nulos los actos administrativos que establecieron y modificaron su pago, al carecer de competencia los entes territoriales para la creación de factores salariales.

3. Declarar que en la pensión de sobrevivientes de la que es beneficiaria la señora OLGA ELENA CUERVO DE ESCOBAR, debe excluirse en la liquidación el valor que integra la base de liquidación por concepto de prima de vida cara¹⁷.

Expuso que en cumplimiento de la providencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, la extinta

¹² Folio 114 del cuaderno del proceso ordinario.

¹³ Folio 115 del cuaderno del proceso ordinario.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Folio 210 del cuaderno nro. 2.

¹⁶ Creada con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Conforme con la sentencia de la Corte Constitucional SU-427 de 2016, 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.

¹⁷ Folios 174 y 175 del cuaderno nro. 1.

CAJANAL expidió la Resolución 1344 de 6 de julio de 2007, por la que reliquidó la pensión de jubilación gracia del señor Mario César Escobar Torres, «*incluyendo todos los factores devengados en el último año de servicios anterior a la adquisición del estatus pensional, los que incluían el factor prima de vida cara, elevando la cuantía de la pensión a la suma de \$151.955.73 efectiva a partir del 8 de mayo de 1993, pero con efectos fiscales a partir del 6 de agosto de 1999, por prescripción trienal*»¹⁸ [negrilla original].

Puso de presente que el 9 de julio de 2016, el señor Mario César Escobar Torres falleció. Por esta razón, mediante la Resolución RDP 040787 de 27 de octubre de 2016, la UGPP reconoció una pensión de sobrevivientes a favor de la señora Olga Elena Cuervo de Escobar, en calidad de cónyuge supérstite, a partir del 10 de julio de 2016, con carácter vitalicio y equivalente al 100% de la misma cuantía que devengaba el causante.

Manifestó que la sentencia cuya revisión se solicita debe ser revocada parcialmente porque se configuran las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

La reliquidación pensional se obtuvo con violación al debido proceso. Aplicación de un factor salarial declarado nulo

Expuso que de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, la valoración del material probatorio constituye uno de los pilares del debido proceso.

Manifestó que la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal «*sin percatarse que en el periodo ordenado le habían pagado la prima de vida cara al actor, por lo que debía haberse dado orden de no integración del IBL a efectos de reliquidar la pensión gracia*»¹⁹.

Afirmó que la prima de vida cara fue creada y modificada en el Departamento de Antioquia mediante los Acuerdos 028 de 1977, 029 de 1978 y 049 de 1989. Actos de creación que fueron declarados nulos, por falta de competencia, mediante la sentencia del 20 de mayo de 2011 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Aseguró que en el expediente prestacional está probado que en el periodo comprendido entre el 7 de mayo de 1992 y el 8 de mayo de 1993, que corresponde al año anterior al que el señor Mario César Escobar Torres adquirió el estatus pensional, al pensionado le fue pagado, entre otros factores, la prima de vida cara.

En efecto, en la certificación expedida por la Auxiliar de Posesiones y Certificados de la Secretaría del Recurso Humano del Departamento de Antioquia, consta que en los meses de febrero y agosto de 1992 y de febrero y agosto de 1993, el señor Mario César Escobar Torres recibió pagos por concepto de vida cara, en cuantía de \$69.423 y 99.182, respectivamente²⁰.

Conforme con lo anterior, expuso que la sentencia del Consejo de Estado desconoce los artículos 1, 3 y 4 de la Ley 114 de 1913, 6 de la Ley 116 de 1928, 3 de la Ley 37 de 1933, 1 y 2 de la Ley 43 de 1975, 2 y 5 del Decreto 2277 de 1979, 15 de la Ley 91 de 1989, 6 de la Ley 60 de 1993 y, 10, 11, 36 y 43 de la Ley 115 de 1994.

¹⁸ Folio 177 del cuaderno nro. 1.

¹⁹ Folio 184 del cuaderno nro. 1.

²⁰ Esta certificación se aportó en el folio 166 del cuaderno nro. 1.

Concluyó que «erró la justicia de lo contencioso administrativo al no apreciar las pruebas, que daban cuenta de la existencia de pago de la prima de vida cara»²¹ en el periodo que servía de base para la liquidación. Pago que por ser inconstitucional debía ser excluido de la base de la liquidación de la pensión gracia del demandante.

Por lo anterior, solicitó que se enmiende esta omisión en sede 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

De no acogerse el anterior planteamiento, sostuvo que procede la revisión de la sentencia de segunda instancia porque la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley.

Expuso que el Consejo de Estado accedió a la reliquidación de la pensión gracia con la inclusión de todos los factores devengados en el año anterior a la consolidación del estatus pensional, sin dar orden de exclusión de lo pagado por prima de vida cara, factor que era inconstitucional porque su creación fue municipal, y cuyos actos de creación y modificación fueron declarados nulos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Insistió en lo expuesto con anterioridad y, adicionalmente, puso de presente que en la sentencia de 30 de marzo de 2017, proferida por la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado²², se reiteró la postura de la Corporación acerca de la no inclusión de la prima de vida cara para la liquidación de la pensión gracia.

Concluyó que en la sentencia que se solicita revisar se omitió ordenar la exclusión de la prima de vida cara para reliquidar la pensión gracia del señor Mario César Escobar Torres, y que el pago por este concepto excede lo legalmente debido.

Solicitud de suspensión provisional

La apoderada de la UGPP, conforme con los fundamentos de hecho y de derecho expuestos con anterioridad, solicitó que se decrete la suspensión provisional de la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión, porque «aparece prima facie la contradicción de dicha decisión judicial con los preceptos vigentes al que regulan la docencia oficial»²³.

2. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 3 de noviembre de 2017, se admitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP en contra de la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado²⁴.

²¹ Folio 184 del cuaderno nro. 1.

²² Proceso 05-001-23-33-000-2012-00830-01, C.P. William Hernández Gómez.

²³ Folio 205 del cuaderno nro. 1.

²⁴ Folios 212 del cuaderno nro. 2.

En esa misma fecha y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, se ordenó correrle traslado a la señora Olga Elena Cuervo de Escobar (cónyuge supérstite), para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional formulada por la entidad recurrente²⁵.

El 5 de octubre de 2018, el Despacho Sustanciador decidió: (i) dejar sin efectos lo actuado desde el auto que admitió el recurso extraordinario de revisión, inclusive y (ii) rechazar por extemporáneo el citado recurso²⁶.

Lo anterior, porque «la sentencia objeto del recurso quedó ejecutoriada el 10 de julio de 2006^{[15]27}, esto es, en vigencia del Código Contencioso Administrativo^{[16]28}, por consiguiente, de conformidad con el artículo 187 *ibídem*^{[17]29}, el plazo para interponer el recurso extraordinario de revisión vencía el **11 de julio de 2008**, por lo tanto, al haber sido presentado el **20 de septiembre de 2017**, resulta extemporáneo»³⁰, razón por la cual, se configuró el fenómeno de caducidad que hace que el juez carezca de competencia para emitir decisión de fondo, así la demanda se hubiere previamente admitido y se hubieran surtido las etapas procesales que preceden a la sentencia³¹.

El 22 de octubre de 2018, la apoderada de la UGPP interpuso **recurso de súplica** con el objeto que «se revoque el auto de 5 de octubre de 2018, y en consecuencia, se deje sin efectos la decisión de declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto de 3 de noviembre de 2017 y rechazar por extemporánea la acción para en su lugar, continuar con el trámite correspondiente»³².

El 4 de junio de 2019, la Sala Once Especial de Decisión revocó el auto de 5 de octubre de 2018, porque en la sentencia SU-114 del 8 de noviembre de 2018, la Corte Constitucional reiteró que en los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la UGPP contaba con cinco (5) años a partir del 12 de junio de 2013 para solicitar la revisión de providencias judiciales que reconocieron pensiones con abuso del derecho.

Conforme con lo anterior, concluyó que «la UGPP pudo presentar la solicitud de revisión de la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación durante el lapso transcurrido entre el 12 de junio de 2013 y el 12 de junio de 2018 y como quiera que lo hizo el 20 de septiembre de 2017 es claro que fue presentada en tiempo»³³.

El 25 de julio de 2019, el Despacho Sustanciador **rechazó por improcedente la solicitud de suspensión provisional** de la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión, porque conforme con el artículo 229 del CPACA, las medidas cautelares proceden en los procesos declarativos. Además, se expuso que esta clase de medidas no pueden afectar la inmutabilidad de las sentencias que se encuentran ejecutoriadas, las cuales solo puede ser examinadas respecto

²⁵ Folio 213 del cuaderno nro. 2.

²⁶ Folios 227 a 233 del cuaderno nro. 2.

²⁷ [15] La sentencia se notificó por edicto el cual fue desfijado el 05 de julio de 2006. (folio 152).

²⁸ [16] El Decreto 01 de 1984 estuvo vigente hasta el 2 de julio de 2012, fecha a partir de la cual empezó a regir la Ley 1437 de 2011.

²⁹ [17] CCA. ART. 187. El recurso deberá interponerse dentro de los dos (2) años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

³⁰ Folios 231 vlto. y 232 del cuaderno nro. 2.

³¹ En similar sentido se profirió el auto de 23 de marzo de 2018, proceso 2017-01056 (REV), decisión que fue confirmada por la Sala Once Especial de Decisión mediante la providencia de 14 de agosto de 2018, al resolver el recurso de súplica interpuesto.

³² Folio 240 del cuaderno nro. 2.

³³ Folio 246 vlto. del cuaderno nro. 2.

de las causales específicas de revisión, previstas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011³⁴.

3. INTERVENCIONES

La señora Olga Elena Cuervo de Escobar, beneficiaria de la pensión de sobrevivientes, guardó silencio³⁵.

El **Ministerio Público** solicitó que se nieguen las súplicas del recurso extraordinario de revisión porque se configuró la caducidad de la acción³⁶.

Expuso que la sentencia del Consejo de Estado quedó ejecutoriada el 10 de julio de 2006 y, por lo tanto, el término de los 5 años previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 para interponer el recurso, venció en julio de 2011.

Como el recurso se presentó el 21 de septiembre de 2017, se excedió el término legal, razón por la cual, se produjo la caducidad³⁷.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Once Especial de Decisión es competente para decidir el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP, contra la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado³⁸, conforme con lo dispuesto en los artículos 249³⁹ y 107 (inciso cuarto)⁴⁰ de la Ley 1437 de 2011, y 2⁴¹ del Acuerdo 321 de 2014 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. Oportunidad en la interposición del recurso

La UGPP invocó como causales de revisión las previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

³⁴ En el mismo sentido se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en el auto de 18 de agosto de 2018, proceso 2017-02078-01, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

³⁵ Mediante providencia de 3 de noviembre de 2017 se ordenó notificarla personalmente del recurso extraordinario de revisión (folio 212 vlt. del cuaderno nro. 2). En el expediente obra soporte del oficio LCV-9607 de 20 de noviembre de 2017 para efectos de llevar a cabo la notificación personal ordenada (folio 216 del cuaderno nro. 2) y de la notificación por aviso fechada el 7 de diciembre de 2017 (folio 224 del cuaderno nro. 2).

³⁶ Folios 217 a 222 del cuaderno nro. 2.

³⁷ Respecto de la caducidad propuesta por el Ministerio Público, la Sala Once Especial de Decisión se pronunció el 4 de junio de 2019, al resolver el recurso de súplica interpuesto contra el auto de 5 de octubre de 2018, por el que se rechazó por extemporáneo el recurso extraordinario de la referencia.

³⁸ CPACA. Art. 248. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos.

³⁹ De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión.

⁴⁰ Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso.

⁴¹ Artículo 2°. Las Salas Especiales de Decisión decidirán los siguientes asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo:

1. Los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado.
2. (...).

En el presente caso, la sentencia proferida por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, objeto del recurso extraordinario de revisión, quedó ejecutoriada el 10 de julio de 2006⁴² y el recurso extraordinario de revisión se interpuso el 20 de septiembre de 2017.

Mediante la providencia de 4 de junio de 2019, la Sala Once Especial de Decisión resolvió el recurso de súplica interpuesto por la UGPP y decidió que «se **REVOCA** el auto del 5 de octubre de 2018, proferido por la magistrada sustanciadora del proceso, que rechazó por extemporáneo el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP contra la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación»⁴³.

Lo anterior, porque «en sentencia SU-114 del 8 de noviembre de 2018, la Corte Constitucional reiteró que en los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la UGPP contaba con cinco años a partir del 12 de junio de 2013 para solicitar la revisión de providencias judiciales que reconocieran pensiones con abuso del derecho»⁴⁴, con lo que la parte actora contaba hasta el 12 de junio de 2018 para interponer el recurso extraordinario de revisión y, como quiera que este se presentó el 20 de septiembre de 2017, la Sala Especial concluyó que su interposición se hizo dentro del término legal.

3. Marco general del recurso extraordinario de revisión y las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Esta Corporación ha precisado⁴⁵ que el recurso extraordinario de revisión, establecido en el artículo 248 del CPACA, es una excepción al principio de cosa juzgada, según el cual, una vez en firme una sentencia, no es procedente una nueva discusión sobre el asunto decidido.

Así pues, para que proceda este medio extraordinario de impugnación no solo es imperativo demostrar la existencia de un motivo o causal de revisión, que de manera inequívoca tenga la aptitud suficiente para variar los resultados de la decisión, sino que tal demostración debe corresponder a las circunstancias fácticas señaladas taxativamente en la ley como causal de revisión y que en nada inciden con la actividad analítica o interpretativa del juez.

Igualmente, la Corporación ha precisado que mediante este recurso extraordinario no es posible reabrir el debate objeto de análisis en las respectivas instancias ni subsanar posibles errores en que pudieron incurrir las partes en la demanda, en su contestación o en su actividad probatoria⁴⁶.

Además de las causales previstas en el artículo 250 del CPACA, el legislador previó otros eventos de revisión en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003⁴⁷:

ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA

⁴² Folio 153 del cuaderno nro. 1.

⁴³ Folios 243 a 246 del cuaderno nro. 2.

⁴⁴ Folio 246 del cuaderno nro. 2.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 11 de febrero de 2001, proceso REV-037, C.P. Miguel Viana Patiño; de 21 de octubre de 1993, proceso REV-040, C.P. Daniel Suárez Hernández; de 1º de septiembre de 1998, proceso REV-073, C.P. Julio E. Correa Restrepo y de 27 de abril de 2004, proceso REV-194, C.P. María Inés Ortiz Barbosa, entre otras.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencias de 28 de abril de 2009, proceso REV-00116, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón; de 20 de octubre de 2009, proceso Rev-00133, C.P. Enrique Gil Botero y de 2 de marzo de 2010, proceso REV-00091, C.P. Mauricio Torres Cuervo, entre otras.

⁴⁷ 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.

PÚBLICA. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ **hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza** podrán ser revisadas por el **Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.**

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una **transacción o conciliación judicial o extrajudicial.**

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~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. (Negrilla fuera de texto)

Conforme consta en la exposición de motivos de esta norma, los artículos 20 y 21 de la Ley 797 de 2003 «contemplan **la posibilidad de revisar las decisiones judiciales, las conciliaciones o las transacciones que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley.** Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas. De esta manera se permite afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación.»⁴⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación ha señalado que la finalidad de la norma trascrita consiste en dotar «a las entidades públicas pagadoras de pensiones y a los entes de control, de una herramienta judicial para solicitar la corrección de los reconocimientos pensionales que se encuadren en dichas causales (...)»⁴⁹.

De igual manera, la jurisprudencia ha precisado que el objeto de la citada norma «consistió en incluir causales calificadas de revisión, con el propósito primordial de realizar un estudio de las pensiones reconocidas en forma contraria a la ley, de modo que, en últimas, se eviten perjuicios de carácter patrimonial al erario»⁵⁰.

Para la procedibilidad de las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esta Corporación señaló que se deben cumplir unos presupuestos generales, así:

- i) que se trate, por regla general, de providencias judiciales, ello por cuanto se permitió extenderlo a lo logrado en la transacción y la conciliación; ii) que recaiga sobre un reconocimiento a favor del administrado, lo que se deduce de la utilización de la frase que “hayan decretado o decreten el reconocimiento”, por eso con razonado criterio, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵¹, ha dicho que las providencias denegatorias del derecho no serían susceptibles de este recurso; iii) que ese reconocimiento recaiga en una suma periódica de dinero o*

⁴⁸ Transcripción tomada de la sentencia del 5 de diciembre de 2017 proferida por la Sala Cuatro Especial de Decisión, proceso 2017-01529 (REV), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 21 de junio de 2018, proceso 2014-00845-00 (2743-13), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, entre otras.

⁵¹ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 7 de diciembre de 2010, proceso 11001-03-15-000-2005-00297-01(REV), C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

pensión; iv) que ese pago se deba hacer con cargo a los recursos de tesoro público o de fondos de naturaleza pública y v) dos requisitos procesales del recurso extraordinario de la Ley 797 en cita, de una parte, el atinente a la legitimación en la causa por activa que es cualificada, por cuanto su incoación se deja en cabeza de tres estamentos: del Gobierno, por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; del Contralor General de la República y del Procurador General de la Nación y, de otra, que los únicos operadores facultados para asumir esa revisión extraordinaria son los órganos de cierre jurisdiccional, a saber, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, conforme a las competencias asignadas dependiendo de los asuntos que conocen, con lo que se descarta el mecanismo para las instancias de juzgados y Tribunales de Distrito Judicial y ello no ha sido objeto de discusión y, por ende, la previsión en dichos términos permanece en el ordenamiento jurídico colombiano⁵².

En cuanto a las causales específicas de revisión, el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 restringe la posibilidad de revisar las sentencias que reconocen sumas periódicas a dos eventos: el primero, que el reconocimiento se haya obtenido con violación del debido proceso y el segundo, cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención.

Para el análisis de este recurso y de las causales antes mencionadas, corresponde al juez determinar que los supuestos fácticos y jurídicos expuestos por el recurrente encuadren en las causales taxativamente previstas por el legislador, sin que sea posible, en ningún caso, que por este medio se puedan plantear discusiones propias de las instancias ordinarias o subsanar falencias en la defensa dentro del proceso, sino que, efectivamente se verifique que la pensión reconocida haya sido irregularmente otorgada o no corresponda a lo previsto y ordenado en la ley.

En relación con la causal de revisión prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, cuando «*el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso*», la Sala precisa que es necesario que se exponga la vulneración del derecho al debido proceso en relación con los núcleos esenciales que lo componen⁵³.

Pero, si lo planteado por el recurrente es que la sentencia objeto de revisión excede lo debido de acuerdo con la ley, su examen se debe realizar en el marco de la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Puntualizado lo anterior, se procede al análisis concreto de las razones por las cuales se solicita la revisión de la sentencia aquí recurrida.

4. Caso concreto

4.1 Presupuestos generales de la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública

Teniendo en cuenta que la UGPP invocó las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se impone verificar los presupuestos generales previstos en esta norma:

⁵² Sala Cuatro Especial de Decisión, sentencia del 5 de diciembre de 2017, proceso 2017-01529 (REV), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁵³ Consejo de Estado, Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia de 5 de febrero de 2019, proceso 11001-03-15-000-2018-01884-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

i) El recurso extraordinario de revisión recae sobre la sentencia de segunda instancia proferida el 20 de abril de 2006 por la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado, que confirmó el fallo del 3 de marzo de 2005, por el que el Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda.

ii) En la sentencia que se solicita su revisión, se confirmó: (i) la declaratoria de «*nulidad del Auto No. 102132 del 18 de febrero de 2003, por medio del cual se ordenó el archivo del nuevo reconocimiento de pensión del actor*»⁵⁴ y (ii) la condena impuesta a la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL, en el sentido de reliquidar y pagar la pensión gracia reconocida al señor Mario César Escobar Torres por un monto equivalente al 75% del salario promedio devengado por el interesado en el año anterior al cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión gracia, «*teniendo en cuenta entre los factores salariales devengados periódicamente, la prima de navidad y prima de alimentación*»⁵⁵.

iii) La UGPP está legitimada para interponer el presente recurso, porque el numeral 6 del artículo 6⁵⁶ del Decreto 575 de 2013⁵⁷ le atribuyó a esa entidad la competencia para iniciar las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

4.2 La omisión en la exclusión de la prima de vida cara en la sentencia que se revisa

La UGPP sustentó el recurso extraordinario de revisión en las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con base en el mismo argumento, que se concreta en la omisión de exclusión de la prima de vida cara en la orden de reliquidación de la pensión de jubilación a favor de Mario César Escobar Torres.

La causal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, señala 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 «*[c]uando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso*».

Conforme se precisó con anterioridad, en relación con esta causal, es necesario que se exponga la vulneración del derecho al debido proceso en relación con los núcleos esenciales que lo componen.

En el caso concreto no se cumplió con esa carga argumentativa, porque el recurso extraordinario de revisión se fundamentó en la presunta omisión en la que incurrió el Consejo de Estado, al no excluir la prima de vida cara en la orden de reliquidación de la pensión de jubilación a favor de Mario César Escobar Torres, cuestión que se debe analizar en el marco de la causal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

⁵⁴ Folio 163 del cuaderno nro. 1.

⁵⁵ Folio 163 del cuaderno nro. 1.

⁵⁶ **ARTÍCULO 6o. FUNCIONES.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) cumplirá con las siguientes funciones: (...) 6. Adelantar o asumir, cuando haya lugar, las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o normas que la adicionen o modifiquen.

⁵⁷ Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias.

La causal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, dispone que procede la revisión de la sentencia «[c]uando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables».

En el expediente está probado lo siguiente:

Mediante la **Resolución 040446 de 9 de noviembre de 1993**⁵⁸, la Subdirectora (E) de Prestaciones Económicas de CAJANAL resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO.- Reconocer y Ordenar el pago a favor del ESCOBAR TORRES MARIO CESAR ya identificado, de una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de CIENTO VEINTITRÉS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON 75 CENTAVOS (\$123,354.75), efectiva a partir del 08 de Mayo de 1993.

En esta resolución consta que Mario César Escobar Torres laboró un total de 7224 días y que «adquirió el status jurídico el 08 de Mayo de 1993»⁵⁹.

Además, se advierte que la pensión mensual reconocida ascendió a \$123.354,75, porque se tuvo en cuenta como único factor de liquidación la asignación básica⁶⁰.

El 9 de octubre de 1996, Mario César Escobar Torres solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación⁶¹.

Por medio de la **Resolución 022426 de 19 de noviembre de 1997**⁶², la Subdirectora General de Prestaciones Económicas de CAJANAL dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO.- Reliquidar la pensión de jubilación a favor de ESCOBAR TORRES MARIO CESAR ya identificado, elevando la cuantía de DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PESOS CON 69 CENTAVOS (\$246,458.69), efectiva a partir del 06 de Agosto de 1996.

Para el efecto, se expuso:

Que de acuerdo con las leyes 33 y 62 de 1.985 aplicando el 75.00% sobre el salario promedio de 12 meses, se determina la cuantía de la pensión, así:

| | |
|-------------------|----------------|
| FACTOR | |
| VALOR | |
| ASIGNACIÓN BÁSICA | \$3,943,339.00 |
| TOTAL FACTORES | \$3,943,339.00 |

PROMEDIO: $\$328,611.58 \times 75.00\% = \$246,458.69$

En esta resolución se tuvo en cuenta que el solicitante aportó nuevos tiempos de servicios (total días laboras 1.145) y que el único factor de liquidación corresponde a la asignación básica.

⁵⁸ Folios 52 vlto. a 53 del cuaderno nro. 1.

⁵⁹ Folio 41 del cuaderno nro. 1.

⁶⁰ Se tuvo en cuenta que de acuerdo con las leyes 33 y 62 de 1985 aplicando el 75.00% sobre el salario promedio de 12 meses, se determina la cuantía de la pensión, así: Asignación básica \$1.973.675,96 (total factores). Promedio $\$164.473,00 \times 75.00\% = \$123.354,75$.

⁶¹ Así se expuso en la parte considerativa de la Resolución 022426 de 19 de noviembre de 1997. Folio 60 del cuaderno nro. 1.

⁶² Folios 60 a 61 del cuaderno nro. 1.

El 6 de agosto de 2002, Mario César Escobar Torres, a través de apoderado, le solicitó a CAJANAL «el reconocimiento y pago de la RELIQUIDACIÓN DE PENSIÓN, a la cual tiene derecho por haberse retirado en forma definitiva del servicio oficial del magisterio»⁶³.

Mediante **auto 102132 de 18 de febrero de 2003**, el Subdirector General de Prestaciones Económicas de CAJANAL decidió que no es procedente la solicitud de reliquidación de la pensión jubilación gracia porque no existen «nuevos elementos de juicio que permitan variar el derecho reconocido o siquiera mejorarlo, ni aún petición pendiente por resolver, una vez comunicado el presente auto, remítase al Grupo de Documentación y Archivo de esta Entidad para el trámite posterior»⁶⁴.

Ese acto administrativo fue anulado el 3 de marzo de 2005 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

En esa oportunidad, el Tribunal condenó a CAJANAL a «reliquidar y pagar la pensión gracia reconocida al señor MARIO CESAR ESCOBAR TORRES por un monto equivalente al setenta y cinco por ciento (75%), del salario promedio devengado por el interesado en el año anterior al cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión gracia, teniendo en cuenta entre los factores salariales devengados periódicamente, **la prima de navidad y prima de alimentación**»⁶⁵ [negrilla no es original].

Esta decisión se fundamentó en lo siguiente:

*Teniendo en cuenta que el actor adquirió el status jurídico el 8 de mayo de 1993, conforme a la Resolución 040446 de 09 de noviembre de 1993 (Fls 4 a 6), en la reliquidación de la pensión que por esta Sentencia se ordena, **se tendrá en cuenta todo lo devengado entre el 8 de mayo de 1992 a 07 de mayo de 1993**, anotándose que además del sueldo básico, tenía para esa época registros de pago de **prima de navidad y prima de alimentación, los cuales son los únicos factores salariales que aparecen acreditados dentro del proceso conforme al documento que obra a folios 15***⁶⁶. [Negrilla de la Sala].

La Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado, mediante la sentencia del 20 de abril de 2006, objeto de revisión, confirmó «la sentencia de marzo 3 de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del proceso promovido por el señor MARIO CESAR ESCOBAR TORRES contra la Caja Nacional de Previsión Social, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda»⁶⁷,

Para el efecto, se expuso:

*(...) cuando se trata de liquidar la pensión gracia debe tenerse en cuenta todo lo percibido **por el beneficiario durante el último año de servicios a la adquisición del status pensional**, aunque sobre ellos, o alguno de ellos, no se haya efectuado aportes a la Caja de Previsión [Negrilla original].*

*(...)
De acuerdo con la certificación expedida por la Secretaría del Recurso Humano del Departamento de Antioquia, que obra a folios 13 y siguientes, **el demandante devengó durante el último año de servicios anterior a la adquisición del***

⁶³ Folio 48 del cuaderno del proceso ordinario.

⁶⁴ Folio 56 del cuaderno del proceso ordinario.

⁶⁵ Numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia. Folios 73 a 82 del cuaderno del proceso ordinario.

⁶⁶ Folio 80 del cuaderno del proceso ordinario.

⁶⁷ Folios 115 a 116 del cuaderno del proceso ordinario.

status pensional primas de alimentación y de navidad, factores que deben ser incluidos en la liquidación de la pensión gracia⁶⁸ [Negrilla de la Sala].

En la prueba documental tenida en cuenta en la sentencia objeto de revisión consta que Mario César Escobar Torres, en el año 1993 (periodos 10, 11 y 12) devengó, además del salario, vacaciones en tiempo, prima de alimentación y prima de navidad.

La **prima de vida cara**, conforme con esa misma prueba, se devengó en los años 1994 (periodos 2 y 8), 1995 (periodos 2, 3 y 8) y 1996 (periodos 2 y 8), es decir, con posterioridad a la adquisición del status pensional (8 de mayo de 1993)⁶⁹.

Por medio de la **Resolución 001344 de 6 de julio de 2007**, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de CAJANAL resolvió⁷⁰:

ARTÍCULO PRIMERO: *Dar cumplimiento a una sentencia del CONSEJO DE ESTADO y en consecuencia reliquidar por nuevos factores salariales la pensión de jubilación gracia al señor MARIO CESAR ESCOBAR TORRES ya identificado, en cuantía de CIENTO CINCUENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS CON 73/100 (\$151.955.73) M/CTE, efectiva a partir del 8 de mayo de 1993, pero con efectos fiscales a partir del 6 de agosto de 1999, por prescripción trienal.*

(...)

Para el efecto, se expuso lo siguiente:

Que teniendo en cuenta lo dispuesto en el Art. 176 del C.C.A., este Despacho procede a dar cumplimiento a lo ordenado en el citado fallo reliquidando por nuevos factores salariales la Pensión de Jubilación gracia al señor MARIO CESAR ESCOBAR TORRES, con el 75% del promedio de todo lo devengado en el año inmediatamente anterior a la fecha en que adquirió el status jurídico de pensionado es decir el periodo comprendido entre el 9 de mayo de 1992 y el 8 de mayo de 1993, de conformidad con la liquidación realizada a continuación:

| | | | | |
|-------------------------|------------|---------------|------------------|--------------|
| Fecha (inicial) DE | 09/05/1992 | TIEMPO | TOTAL ... IBL | 2.431.291,73 |
| Fecha (final) A | 08/05/1993 | 360 | PROMEDIO IBL MES | 202.607,64 |
| MONTO 75% | | DIAS | VR. PENSIÓN | \$151.955,73 |
| Factores de liquidación | | | | |
| A BASICA | PRM (ALM) | PRM (V. CARA) | PRM (NAV) | |
| 2.015.351,47 | 88.644,27 | 168.605,00 | 158.691,00 | |

Es decir, dentro de los factores de liquidación de la pensión gracia a favor de Mario César Escobar Torres, CAJANAL incluyó las primas de alimentación, de navidad y de vida cara, pese a que en las sentencias del Tribunal Administrativo de Antioquia y del Consejo de Estado solo se hizo referencia a las dos primeras, por corresponder a las que, conforme con la prueba documental aportada en los folios 13 a 17 del expediente⁷¹, que fue valorada en ese momento, estaban acreditadas como devengadas entre el 8 de mayo de 1992 y el 7 de mayo de 1993, periodo que corresponde al último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional (8 de mayo de 1993).

⁶⁸ Folio 115 del cuaderno del proceso ordinario.

⁶⁹ En el certificado expedido por el Jefe de la Sección de Posesiones y Certificados del Departamento de Antioquia, expedido el 6 de julio de 1993, aportado por la CAJANAL en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, consta que el señor Mario César Escobar Torres en los meses de febrero y agosto de 1992 devengó la prima de carestía por \$69.423 y en febrero de 1993, por el mismo concepto, percibió \$99.182. Folio 37 del cuaderno del proceso ordinario.

⁷⁰ Folios 79 vlt. a 81 del cuaderno del proceso ordinario.

⁷¹ Prueba aportada con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, con la **Resolución RDP040787 de 27 de octubre de 2016**⁷², la Subdirectora de Determinación de Derechos Pensionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, resolvió:

ARTÍCULO PRIMERO: *Reconocer y ordenar el pago de una pensión de sobrevivientes con ocasión del fallecimiento de ESCOBAR TORRES MARIO CESAR, a partir de 10 de julio de 2016 día siguiente al fallecimiento en la misma cuantía devengada por el causante, conforme la siguiente distribución:*

Solicitante: CUERVO DE ESCOBAR OLGA ELENA

Calidad: Cónyuge o Compañera (o)

Porcentaje: 100.00%.

Límite Pensión: La pensión reconocida es de carácter vitalicio.

Según sea el caso, y en el evento de llegar al límite de la pensión, la cuota correspondiente acrecerá en forma proporcional a favor de quienes continúen disfrutando el derecho.

(...)

Conforme con lo expuesto, se concluye que con la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado, no se creó una situación jurídica a favor de Mario César Escobar Torres y en detrimento del tesoro público, como lo prevé el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, porque la orden de reliquidación de la pensión gracia no incluyó la prima de vida cara, factor cuya exclusión se solicita en esta oportunidad.

Es cierto que con la certificación expedida el 28 de enero de 2003 por la Auxiliar de Posesiones y Certificados de la Secretaría del Recurso Humano del Departamento de Antioquia, que sirve de sustento al recurso extraordinario de revisión, se acredita que Mario César Escobar Torres recibió pagos por concepto de «*vida cara*» en los meses de agosto de 1992 y febrero de 1993⁷³, es decir, durante el año anterior a la adquisición del status pensional⁷⁴.

Sin embargo, no se puede pasar por alto que en la parte motiva de la sentencia del 20 de abril de 2006, la Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado fue clara en señalar que conforme con una de las pruebas que obraba en el expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho⁷⁵, «*el demandante devengó durante el último año de servicios anterior a la adquisición del status pensional **primas de alimentación y de navidad**, factores que deben ser incluidos en la liquidación de la pensión gracia*»⁷⁶, razón por la cual, se confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la que se condenó a CAJANAL a pagar a Mario César Escobar Torres, por concepto de pensión gracia, un monto equivalente al 75% del salario promedio devengado en el año anterior al cumplimiento de los requisitos para adquirir el derecho a la pensión, «*teniendo en*

⁷² Folios 95 vlto. a 97 del cuaderno nro. 1.

⁷³ Folio 166 del cuaderno nro. 1.

⁷⁴ En la certificación expedida el 10 de septiembre de 1996 por la Jefe de la Sección de Posesiones y Certificados del Departamento de Antioquia, aportada con los antecedentes administrativos en el proceso ordinario consta que en los meses de febrero y agosto de 1992 y febrero de 1993, el pensionado devengó la «*prima de carestía*», por las sumas de \$69.423 y \$99.182, respectivamente. Prueba que no fue citada en la sentencia que se revisa. Folio 37 del cuaderno del proceso ordinario.

⁷⁵ Folios 13 a 15 del cuaderno del proceso ordinario.

⁷⁶ Folio 115 del cuaderno del proceso ordinario.

cuenta entre los factores salariales devengados periódicamente, la prima de navidad y prima de alimentación»⁷⁷.

En este orden de ideas, no cabe duda de que en la sentencia objeto de revisión se hizo expresa mención a los factores salariales que CAJANAL debía tener en cuenta para efectos de reliquidar la pensión gracia de Mario César Escobar Torres, entre los que, se insiste, no se incluyó la prima de vida cara.

Así las cosas, se advierte que no era necesario que la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado se ocupara de señalar que la prima de vida cara quedaba excluida de la reliquidación ordenada por el juez ordinario, porque a partir de su no inclusión como factor salarial en la decisión judicial, se sobreentiende su exclusión.

Por lo anterior y, teniendo en cuenta que la prima de vida cara se incluyó en la Resolución 001344 de 6 de julio de 2007, por la que CAJANAL le dio cumplimiento a la sentencia proferida el 20 de abril de 2006, excediendo lo judicialmente concedido por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, se concluye que lo pretendido por la UGPP es que por medio del recurso extraordinario de revisión se ordene la exclusión de un factor que se incluyó en un acto administrativo, cuestión que es ajena a la finalidad de este medio excepcional de impugnación, que no constituye un *«mecanismo para superar las equivocaciones en que hubiese incurrido la entidad al no seguir las pautas de liquidación conforme a lo ordenado en el fallo, y resultar de allí el exceso en el monto pensional»⁷⁸.*

Por lo expuesto, se concluye que la sentencia del 20 de abril de 2006, proferida por la Sección Segunda Subsección “A” del Consejo de Estado, no incurrió en las causales de revisión invocadas, razón por la cual, se declarará infundado el recurso extraordinario de revisión.

6. Condena en costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión de lo dispuesto en el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en especial, de lo previsto en sus artículos 179 y 8⁸⁰, no hay lugar a condena en costas, por cuanto no se demostró que estas se hubieran causado.

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

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, contra la sentencia proferida el 20 de abril de 2006 por la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No se condena en costas.

En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal.

⁷⁷ Folio 81 del cuaderno del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Nótese que en la parte motiva de la sentencia de primera instancia, el Tribunal expuso: *«anotándose que además del sueldo básico, tenía para esa época registros de pago de prima de navidad y prima de alimentación, los cuales son los únicos factores salariales que aparecen acreditados dentro del proceso conforme al documento que obra a folios 15»* [negrilla no es original]. Folio 80 del cuaderno del proceso ordinario.

⁷⁸ Consejo de Estado. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 1º de agosto de 2017, proceso 11001-03-15-000-2016-03414-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁷⁹ «1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva **desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión** que haya propuesto». (Se resalta).

⁸⁰ «8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación».

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sala

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Aclaró voto

MARÍA ADRIANA MARÍN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ