



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA DIECINUEVE ESPECIAL DE DECISIÓN**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Referencia:	RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Radicación:	11001-03-15-000-2021-07312-00
Demandante:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP-
Demandados:	SANDRA MILENA CARDONA PIEDRAHITA Y OTROS <sup>1</sup> -SUCESORES PROCESALES DEL SEÑOR VICENTE RODRÍGUEZ FEO-
Sentencia objeto de revisión:	SENTENCIA DE 24 DE JULIO DE 2020, PROFERIDA POR LA SUBSECCIÓN «B» DE LA SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO, DENTRO DEL EXPEDIENTE DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CON RADICADO No. 66001-23-31-000-2004-00658-01 (4184-2015)

**Auto que resuelve recurso de súplica**

---

La Sala decide el recurso de súplica interpuesto por la apoderada judicial de la entidad demandante en contra del proveído de 25 de julio de 2022<sup>2</sup>, mediante el cual el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso<sup>3</sup> decidió declarar improcedente el recurso extraordinario de revisión de la referencia y, en consecuencia, dispuso el archivo del proceso.

**I. Antecedentes**

1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social -en adelante UGPP-, a través de apoderada judicial y en ejercicio del recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, presentó demanda con el propósito de que se infirme la sentencia de 24 de julio de 2020, proferida por la Subsección «B» de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 66001-23-31-000-2004-00658-01 (4184-2015).

2. El recurso estuvo sustentado, inicialmente, en la configuración de las causales de revisión de que tratan: el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003<sup>4</sup> y el numeral

---

<sup>1</sup> Juan David Rodríguez Cardona y Valeria Rodríguez Cardona.

<sup>2</sup> El proceso arribó al despacho del consejero ponente de la presente decisión el 8 de agosto de 2022, para efectos de resolver el recurso de súplica que ocupa la atención de la Sala.

<sup>3</sup> Consejero de Estado doctor William Hernández Gómez.

<sup>4</sup> «**Artículo 20. revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

7° del artículo 250 del CPACA<sup>5</sup>. Sin embargo, es de resaltar que la parte actora, al momento de subsanar las falencias advertidas en el auto inadmisorio de la demanda<sup>6</sup>, indicó lo siguiente: «[...] *me permito de manifestar que **se excluye de la demanda la causal prevista en el numeral 7° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** [...]*».

3. Así las cosas, es claro que el objeto de mecanismo extraordinario de revisión que nos ocupa, se centra en dilucidar si la sentencia de 24 de julio de 2020, proferida por la Subsección «B» de la Sección Segunda del Consejo de Estado, debe ser infirmada por configurarse la causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

4. El consejero sustanciador del trámite procesal, mediante auto de 4 de febrero de 2022, admitió el recurso y ordenó que surtieran los trámites de ley. Seguidamente, a través de proveído de 5 de mayo de 2022, revolió sobre el decreto y práctica de las pruebas solicitadas por los sujetos procesales.

5. Agotado el trámite previsto en los artículos 253 y 254 del CPACA, el expediente ingresó al despacho sustanciador el 18 de mayo de 2022, con miras a que se elaborara el proyecto de sentencia a discutirse en la Sala 19 Especial de Decisión.

## II. La providencia impugnada

6. El magistrado ponente de la actuación, en providencia de 25 de mayo de 2022, decidió lo siguiente:

**[...] Primero: Declarar improcedente la acción especial de revisión instaurada por la UGPP con el fin de que se infirme la sentencia del 24 de julio de 2020 proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 66001233300320040065800, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.**

---

*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:*

*(...)*

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

<sup>5</sup> «**Artículo 250.** Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

*(...)*

***7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida [...]***».

<sup>6</sup> Cfr. Auto de 17 de noviembre de 2021, obrante en el índice 5 del expediente digital.



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

**Segundo:** Ejecutoriada esta providencia, háganse las anotaciones respectivas en el sistema informático SAMAI y archívese el expediente [...] (subrayas fuera del texto)

7. Los motivos que dieron lugar a dicha determinación anticipada del proceso, se encuentran asociados a que el Consejo de Estado -secciones cuarta y quinta - dentro del proceso de tutela con radicado 11001-03-15-000-2015-00363-01, ya resolvió los problemas jurídicos que se debaten en el asunto de la referencia. Así lo precisó el auto impugnado al señalar:

**[...] emerge con claridad que la UGPP ya había acudido con éxito a la acción de tutela contra providencia judicial como mecanismo infirmatorio de la sentencia ejecutoriada en el mencionado proceso ordinario y que, además, aunque en esa oportunidad ejerció la acción constitucional, lo cierto es que los hechos que dieron sustento a los defectos alegados en ella se enmarcaban en la causal de revisión del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en cuanto pretendían discutir un reconocimiento pensional concedido en un mayor valor.**

Ahora la misma entidad busca que, en sede de la acción especial de revisión, se deje sin efectos la sentencia de remplazo que resultó del cumplimiento de aquel fallo de tutela, para lo cual invocó expresamente la causal del mencionado literal b).

**Nótese que, el hecho de que la UGPP hubiera ejercido la tutela con el mismo propósito que hoy motiva su actuación en sede del mecanismo extraordinario de revisión, esto es, controvertir el mayor valor en que se habría efectuado el reconocimiento de una pensión, pone en evidencia que cuando la entidad acudió a aquella acción constitucional no presentó la totalidad de los cargos que tenía en contra de la sentencia del 23 de septiembre de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.**

Al respecto, nótese que en este trámite la entidad demandante afirma que se configura la causal b) del artículo 20 de la Ley 797 porque la prestación tenía que calcularse con el promedio de lo devengado en los últimos 10 años. Además, dice que tan solo debieron incluirse los factores salariales sobre los que se efectuaron aportes y que estuvieran contenidos en el Decreto 1158 de 1994.

**Esto demuestra que las circunstancias que generan la censura de la UGPP en el presente proceso no son elementos nuevos que haya introducido la sentencia del 24 de julio de 2020 (objeto del recurso extraordinario) respecto de la liquidación de la pensión de jubilación del señor Vicente Rodríguez Feo (q.e.p.d.). En teoría, estas críticas pudieron haberse presentado por la entidad al momento de solicitar el amparo de tutela pues lo cierto es que la sentencia del 23 de septiembre de 2005 ya había dispuesto que la pensión se reajustara con base en la asignación mensual más alta del último año de servicios y sin exclusión de ninguno de los factores percibidos.**

Bajo estas consideraciones, **para el despacho es claro, en este caso, no hay lugar al uso del recurso extraordinario de revisión como mecanismo infirmatorio pues con el mismo propósito y de manera satisfactoria ya se había acudido a la acción de tutela contra providencias judiciales, trámite en el que bien pudieron haberse alegado las inconformidades que hoy se esgrimen en este proceso. En tales condiciones, la aspiración de la UGPP de exceptuar nuevamente el principio de la cosa juzgada se torna**



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

**irrazonable y desproporcionada**, de allí que deba declararse la improcedencia de la acción especial de revisión. [...] (negritas fuera del texto)

8. En síntesis, la Sala encuentra que, a juicio del magistrado sustanciador, el recurso extraordinario de revisión y la acción de tutela son mecanismos jurídicos excluyentes entre sí, cuando en el trámite de alguno de ellos ya se ha proferido decisión de fondo sobre el mismo asunto.

### III. Del recurso de súplica

9. El extremo demandante interpuso recurso de súplica en contra del auto de 25 de julio de 2022, por considerar que en el presente asunto no había operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada. Como sustento de ello, y en apoyo de la jurisprudencia constitucional<sup>7</sup>, destacó que para que se encuentre demostrado dicho fenómeno jurídico es necesario que exista identidad de objeto<sup>8</sup>, de causa *petendi*<sup>9</sup> y de partes<sup>10</sup>; elementos que no se encuentran configurados si se compara la controversia que se ventila en el expediente de tutela con radicado 11001-03-15-000-2015-00363-01 con aquella asociada al recurso extraordinario de revisión que ocupa la atención de la Sala.

10. En cuanto al primer elemento de la cosa juzgada -identidad de objeto-, indicó que existen claras diferencias entre lo solicitado en uno y otro proceso, teniendo en cuenta que en la acción constitucional se solicitó que se declarara que el señor Vicente Rodríguez Feo no tenía derecho a la liquidación de la prestación que fue reconocida en la sentencia objeto de censura, esto es, la consistente en que la bonificación por servicios se liquidó con sustento en el 100% del salario percibido durante el último año de servicios; mientras que en la acción de revisión lo que discute es que el señor Rodríguez, al ser beneficiario del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>11</sup>, su mesada pensional únicamente debió ser liquidada teniendo en cuenta los factores salariales asociados a la asignación básica y a la bonificación por servicios.

11. En lo que respecta a la identidad de causa *petendi*, señaló que en la acción de amparo los fundamentos de derecho que dieron sustento a la decisión final fueron los artículos 45 y 46 del Decreto Ley 1042 de 1978 y el artículo 1° del Decreto 247 de 1997 que reglamentan la bonificación por servicios, así como la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral y del Consejo de Estado en lo relacionado con la naturaleza

<sup>7</sup> Al respecto se citó la sentencia C-744 de 25 de julio de 2011, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> «*Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente*».

<sup>9</sup> «*Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa*».

<sup>10</sup> «*Identidad de partes, es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada*».

<sup>11</sup> «*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*».



---

Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

anual de la prestación y la forma de liquidar el salario base. Por su parte, la acción de revisión de la referencia se sustenta en el desconocimiento de las reglas jurisprudenciales contenidas en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional, y en las que se aborda el tema del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y de los factores salariales que deben incluirse al momento de liquidar la mesada pensional, de que trata el Decreto 1158 de 1994.

12. Concluyó señalando que: «[...] lo que se pretende bajo el presente recurso extraordinario de revisión, es la exclusión de los factores salariales que no están contemplados en el Decreto 1158 de 1994, y que lo que se debatió en sede de tutela es la bonificación por servicios [...]».

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### IV.1. Competencia, oportunidad y trámite

13. La Sala empieza por resaltar que el recurso de súplica, tal como lo establece el numeral 3° del artículo 246 del CPACA, procede contra los autos dictados por el magistrado ponente que «[...] **durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios, los rechace o declare desiertos** [...]». Dicha disposición normativa es concordante con el numeral 2° del artículo 243 *ibidem*, de acuerdo con el cual es apelable el auto que por cualquier causa le ponga fin al proceso<sup>12</sup>.

14. Asimismo, es importante destacar que el literal d) de la citada disposición prevé que dicho recurso será decidido por los demás integrantes de la sala, sección o subsección de la que haga parte quien profirió el auto recurrido.

15. Así las cosas, esta Sala es la competente para desatar el recurso de súplica incoado por la parte accionante en contra del auto de 25 de julio de 2022, a través del cual el magistrado sustanciador del proceso declaró improcedente el recurso extraordinario de revisión y, por ende, puso fin al proceso.

16. Ahora bien, el literal c) del artículo 246 del CPACA dispone que cuando el recurso de súplica sea incoado en contra de una providencia dictada por fuera de audiencia, este deberá interponerse y sustentarse por escrito ante el juez o magistrado ponente que profirió la decisión dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

17. La decisión objeto de censura fue notificada electrónicamente a las partes el 28 de julio de 2022<sup>13</sup>, de allí que, en los términos del artículo 205 del CPACA, la misma se entendió notificada el 1° de agosto de ese mismo año, lo que significa que el término para sustentar el recurso de súplica venció el 4 de agosto de 2022. Así las cosas, y comoquiera que el recurso de súplica se radicó el 2 de agosto de 2022, resulta claro que este fue presentado oportunamente.

---

<sup>12</sup> El numeral 2° del artículo 246 del CPACA señala que son suplicables los autos a que se refieren los numerales 1 a 8 del artículo 243.

<sup>13</sup> Cfr. Índice 33 del expediente digital.



---

Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

18. En cuanto al trámite procesal, cabe poner de relieve que, tal como se observa en el índice 37 del expediente digital, por la Secretaría General del Consejo de Estado se confirió el traslado del recurso de súplica a todos sujetos procesales que intervienen, los cuales decidieron guardar silencio.

#### **IV.2. Caso concreto**

19. El auto impugnado resolvió poner fin al proceso luego de considerar que el recurso extraordinario de revisión y la acción de tutela son mecanismos jurídicos excluyentes entre sí, cuando en el trámite de alguno de ellos ya se ha proferido decisión de fondo sobre el mismo asunto. En armonía con lo anterior, se indicó que la controversia objeto de debate en esta oportunidad ya fue resuelta por el Consejo de Estado dentro del expediente de tutela con radicado 11001-03-15-000-2015-00363-01 y, por ende, no hay lugar a emitir un nuevo pronunciamiento al respecto.

20. Por su parte, la entidad recurrente considera que no es cierto que exista identidad de objeto y de causa *petendi* entre los referidos procesos judiciales. Destacó que mientras en la acción de tutela se debatió lo relacionado con el pago y la forma en que debía liquidarse la bonificación por servicios, en el caso de la referencia lo que se discute es la configuración de la causal de revisión de que trata el literal b) del artículo 20 la Ley 797 de 2003, esto es, que la cuantía del derecho reconocido en la sentencia objeto de revisión excede lo debido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, en tanto que la mesada pensional únicamente debió ser liquidada teniendo en cuenta los factores salariales: de asignación básica y de bonificación por servicios.

21. De conformidad con los anteriores planteamientos, el problema jurídico de la presente decisión se circunscribe a determinar si el recurso extraordinario de revisión de la referencia se torna o no improcedente para cuestionar la sentencia de 24 de julio de 2020, proferida por la Subsección «B» de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

22. Para efectos de resolver, la Sala estima conveniente desarrollar las siguientes temáticas: (i) aspectos generales del recurso extraordinario de revisión; (ii) causales especiales de revisión previstas en la Ley 797 de 2003, para posteriormente, emitir pronunciamiento en relación con (iii) el caso concreto.

##### **IV.2.1. Aspectos generales del recurso extraordinario de revisión**

23. El recurso extraordinario de revisión, como excepción al principio de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, ha sido instituido por el legislador para enmendar los errores o ilícitos cometidos en la expedición de tales providencias.

24. El citado recurso procede por las causales taxativas que en cada caso haya definido el legislador, y tiene como propósito garantizar la justicia real y material como valor fundante del Estado de Derecho, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-871 de 2003, en la cual señaló lo siguiente:



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

**[...] Con todo, el principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto.** Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio “res iudicata pro veritate habetur” **para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso ya fenecido [...]** (negritas fuera de texto)

25. Así las cosas, y en la medida en que a través de este recurso se puede ver alterada la certeza brindada por la cosa juzgada, el mismo procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, imposibilitando alegar o acudir a otras<sup>14</sup>; taxatividad que resulta razonable, pues se trata de un mecanismo que modifica providencias amparadas por el principio de cosa juzgada y, por ello, las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido<sup>15</sup>.

#### **IV.2.2. De las causales especiales de revisión previstas en la Ley 797 de 2003**

26. Comoquiera que en el presente proceso se invocan las causales de revisión previstas en la Ley 797 de 2003, es menester indicar que dicha ley previó dos causales cualificadas de revisión para controvertir providencias judiciales que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública. El siguiente, es el texto de la norma:

**[...] Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública.** Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

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

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

**a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y**

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 0004 de 20 de enero de 2003. Magistrado Ponente: doctor Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>15</sup> *Ibidem*.



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

**b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables<sup>16</sup> [...] (resaltado por la Sala) (los apartes subrayados fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-835 de 2003).**

27. La Corte Constitucional, en la sentencia C-835 de 2003<sup>17</sup>, señaló que la transcrita norma estableció una acción de revisión *sui generis*, cuyo ejercicio tiene las siguientes características: (i) está restringido a una parte activa calificada, es decir, son determinadas entidades las llamadas a instaurarla; ii) procede únicamente por dos causales específicas que tienen por finalidad la protección y recuperación del patrimonio público, y iii) su objeto es delimitado y el análisis se dirige a establecer la legalidad de las sumas periódicas que han sido reconocidas.

28. Esta Sala recuerda que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 56 de 2002 – Senado, que dio origen a la promulgación de la Ley 797 de 2003, específicamente en lo referente a la enunciación de las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión, se destacó que el objeto de la regulación no es otro que afrontar los graves casos de corrupción en materia de reconocimiento pensional y evitar la continuidad del pago de pensiones que hayan sido reconocidas por montos superiores a aquellos determinados por la ley<sup>18</sup>.

29. En los términos que se señalan a continuación se motivó el proyecto de articulado:

**[...] Artículos 20 y 21. Revisión y revocatoria de pensiones. Estos artículos contemplan la posibilidad de revisar las decisiones judiciales, las conciliaciones o las transacciones que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley. Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas. De esta manera, se permite afrontar los graves casos de corrupción en esta materia y evitar los grandes perjuicios que pueda sufrir la Nación<sup>19</sup>. [...]** (destacado de la Sala)

30. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación ha precisado que el legislador dotó, además de los sujetos establecidos en la Ley 797 de 2003, a las entidades públicas pagadoras de pensiones y a los entes de control, de herramientas judiciales que les habilitan la posibilidad de solicitar la corrección de los reconocimientos pensionales que se encuadren en dichas causales.

31. Tales herramientas se establecieron con el propósito de fortalecer el principio de moralidad que debe preceder la actividad de reconocimiento pensional, y buscan enfrentar la corrupción, así como la sostenibilidad fiscal del sistema, debido a que

<sup>16</sup> La expresión subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-835 de 23 de septiembre de 2003, como se explicará *infra*.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 835 de 23 de enero de 2003. M.P.: Jaime Araújo Rentería.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 21 de junio de 2018. Radicación: 11001 03 25 000 2014 00830 00. M.P.: Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>19</sup> Gaceta del Congreso 350 del 23 de agosto de 2003, páginas 12 a 17.



---

Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

el pago de las pensiones se sustenta en los recursos del erario, lo que impone un examen más exigente y riguroso frente a los montos que se autorizan<sup>20</sup>.

#### IV.2.3. Resolución al caso concreto

32. Expuestas las anteriores consideraciones, la Sala procede a dilucidar si el recurso extraordinario de revisión se torna improcedente para controvertir una sentencia ordinaria debidamente ejecutoriada, cuando está última surge como consecuencia de una orden de tutela de reemplazo.

33. De la revisión de los artículos 248 a 255 del CPACA, que regulan la procedencia, trámite y requisitos del recurso extraordinario de revisión, la Sala no encuentra que tales normas prevean la imposibilidad de interponer el recurso frente a una sentencia ordinaria proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, aunque en dicha sentencia se haya decidido la apelación de un fallo que fue proferido como consecuencia de una orden del juez constitucional. En ese sentido, no se advierte que el artículo 253 *ibidem*, disponga como causal de inadmisión o de rechazo de la demanda, el hecho de que la sentencia cuestionada tenga como propósito estudiar la impugnación de un fallo proferido en cumplimiento de una orden constitucional.

34. Lo que sí disponen los artículos en mención, es que dicho recurso es procedente para cuestionar 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, y que, para efectos de instaurarlo, se deben cumplir los siguientes requisitos: (i) la designación de las partes y sus representantes; el nombre y domicilio del recurrente; (iii) los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento; (iv) la indicación precisa y razonada de la causal de revisión invocada, y (v) acompañar el poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer, en concordancia con las demás normas procesales que rigen el procedimiento ordinario.

35. En ese orden de ideas, y comoquiera que los fundamentos para declarar la improcedencia del recurso extraordinario de revisión en el caso que nos ocupa no se centran en el desconocimiento de los referidos requisitos, la Sala no comparte el argumento del ponente relacionado con la improcedencia del recurso de la referencia.

36. En este contexto, la Sala debe hacer precisión en torno a que, tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte Constitucional sí ha mencionado la improcedencia del mecanismo de amparo para la protección de derechos fundamentales -como el debido proceso- cuando estos derechos también pueden ser protegidos a través del recurso extraordinario de revisión, así lo reiteró en sentencia SU-136 de 2022 al señalar:

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Cuarta Especial de Decisión. Sentencia de 1 de agosto de 2017. Radicación: 2016 – 2022. M.P.: Lucy Jeannette Bermúdez.



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

[...] con base en el precedente establecido por la Sala Plena de la Corte Constitucional<sup>21</sup> es posible concluir que, en principio, las acciones de tutela presentadas en contra de las providencias judiciales en las que se reconocen pensiones con aparente abuso del derecho son improcedentes ante la existencia del recurso extraordinario de revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Sin embargo, excepcionalmente es posible que las entidades legitimadas para recurrir a ese mecanismo ordinario de defensa acudan a la acción de tutela cuando se acredite la existencia de un abuso palmario del derecho.

62. Para la acreditación de este fenómeno se han presentado unas reglas de interpretación a partir de las cuales se debe considerar (i) el carácter evidente del abuso, (ii) la incidencia financiera del reconocimiento pensional en el Sistema General de Pensiones, (iii) el monto de la mesada de cara a la historia laboral del pensionado y (iv) la conducta de quien busca el beneficio pensional. Adicionalmente, se han establecido como criterios indicativos de la existencia de un abuso palmario del derecho (i) la obtención de una ventaja irrazonable con ocasión de una vinculación precaria y (ii) el reconocimiento de un incremento excesivo de la mesada pensional. En todo caso, estos elementos, que deben ser estudiados en conjunto y de conformidad con las particularidades del caso concreto, tan solo orientan el trabajo de los jueces de tutela, por lo que no son restrictivos y no limitan la posibilidad de que estos formen su propio convencimiento sobre un asunto particular. [...] (negrillas fuera del texto).

37. Significa lo anterior que, para que la acción de tutela desplace o sustituya al recurso extraordinario de revisión como mecanismo judicial principal e idóneo en la configuración de las causales de revisión expresamente establecidas por el legislador, es necesario que se evidencie el abuso palmario de un derecho y que el mismo no sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, asimismo, deberán valorarse las implicaciones del reconocimiento pensional en el Sistema General de Pensiones y que las causales de revisión alegadas no se encuadren dentro de los hechos denunciados por el accionante, lo cual no ocurre en el caso de autos, debido a que se alega que la sentencia cuestionada incurrió en la causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

38. Conforme se advierte, la regla de improcedencia que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional se erige para los casos en que se pretende incoar una acción de tutela frente a una controversia previamente resuelta en el recurso extraordinario de revisión y no a la inversa, como lo consideró el auto impugnado. De allí que no le asista la razón al *a quo* cuando declaró la improcedencia del recurso de la referencia, con sustento en que lo debatido en este proceso ya se había resuelto en un trámite constitucional anterior.

39. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la Sala tampoco estima que la controversia suscitada dentro del proceso de tutela con radicado 11001-03-15-000-2015-00363-01 haya resuelto el fondo de las pretensiones elevadas en el presente proceso, de conformidad con las razones que se desarrollan a continuación.

<sup>21</sup> Las salas de revisión de esta corporación han reiterado este precedente, por lo menos, en las sentencias T-334 de 2021, T-404 de 2019, T-080 de 2019, T-368 de 2018, T-212 de 2018, T-039 de 2018, T-034 de 2018 y T-617 de 2017.



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

40. El problema jurídico resuelto en el fallo de 18 de junio de 2015, dictado en segunda instancia por la Sección Quinta del Consejo de Estado en el plurimencionado proceso constitucional, se circunscribió a determinar si la sentencia de 23 de abril de 2005, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 66001-23-33-003-2004-00658-00, incurrió: «[...] *en defecto sustantivo por desconocimiento del ámbito de aplicación de los artículos 45 y 46 del Decreto Ley 1042 de 1978 y 1º del Decreto 247 de 1997, que reglamentan la bonificación por servicios y la no aplicación al caso concreto del precedente jurisprudencial [...]*».

41. El principal argumento de la UGPP para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia se centró en que: «[...] *en la providencia censurada se incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento de las normas sustantivas y la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, que consagran la bonificación por servicios como una prestación anual que implicaba su inclusión como factor de liquidación por doceavas partes, lo cual implica que el señor Vicente Rodríguez Feo no tiene derecho a que se le reliquide la pensión de jubilación incluyendo el 100% de la bonificación por servicios prestados, sino únicamente una doceava parte [...]*» (negrillas fuera del texto).

42. La Sección Quinta del Consejo de Estado, al resolver el fondo de la controversia, determinó que existía una vulneración de los derechos fundamentales invocados por la entidad accionante, toda vez que: «[...] *la autoridad accionada hizo una interpretación arbitraria e irrazonable de las normas jurídicas aplicables en materia de seguridad social en pensiones, al disponer que una prestación económica que se causa en forma anual, en virtud de lo dispuesto por el Decreto Ley 1042 de 1978, aplicable a los funcionarios de la Rama Judicial –por disposición expresa del Decreto 247 de 1997– y que, en consecuencia, se debe dividir en doceavas partes se incluya en el 100%, para efectos de la determinación del ingreso base de liquidación para calcular el monto de la mesada pensional [...]*» (negrillas fuera del texto)

43. Por consiguiente, y «[...] *sin desconocer la competencia asignada a la autoridad judicial para interpretar y aplicar las normas jurídicas al caso concreto, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial (...) en garantía de principios como el de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, pero bajo la premisa de que esta no es absoluta, en tanto se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido [...]*», ordenó que se dictara un nuevo fallo en el que se tuviesen en cuenta los lineamientos expuestos por el juez constitucional.

44. Lo anterior se traduce en que correspondería al juez ordinario, bajo su autonomía e independencia judicial, emitir una nueva sentencia en la que debía acoger los lineamientos efectuados por el juez constitucional.

45. Por su parte, el recurso extraordinario de revisión de la referencia tiene como propósito que se infirmé la sentencia de segunda instancia proferida, el 24 de julio



---

Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

de 2020, por la Subsección «B» de la Sección Segunda del Consejo de Estado, luego de considerar que se configura la causal de revisión de que trata el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en tanto que, para el momento en que se profirió tal decisión, ya se encontraban vigentes los precedentes jurisprudenciales dictados por la Corte Constitucional en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, en las que se aborda el tema del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y de los factores salariales que deben incluirse al momento de liquidar la mesada pensional, de que trata el Decreto 1158 de 1994.

46. En este orden de ideas, la justificación de la causal de revisión invocada está soportada en que, presuntamente, la suma prestacional reconocida en la sentencia de 24 de julio de 2020 -objeto de revisión- excede lo debido de acuerdo con el ordenamiento jurídico, ya que la misma no se liquidó conforme con los factores salariales que han sido definidos previamente por la jurisprudencia constitucional.

47. Con fundamento en las anteriores premisas, la Sala coincide con lo manifestado por el recurrente, en el sentido de indicar que no existe identidad de objeto y causa *petendi* en relación con el proceso de tutela de radicado 11001-03-15-000-2015-00363-01 y el recurso extraordinario que nos ocupa, pues si bien el fallo de amparo incidió en la decisión objeto de revisión, la realidad es que el juez ordinario -en ejercicio de su autonomía e independencia judicial- fue quien profirió la sentencia que puso fin a la controversia y respecto de la cual se alega el desconocimiento de los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional en materia de Ingreso de Base de Liquidación -IBL-.

48. Adicionalmente, se debe resaltar que, mientras que en el primer proceso se decidió lo concerniente a la vulneración de derechos fundamentales -debido proceso y acceso a la administración de justicia - por la indebida liquidación de la bonificación por servicios de que tratan artículos 45 y 46 del Decreto Ley 1042 de 1978 y el artículo 1° del Decreto 247 de 1997, en la acción de revisión de la referencia se debate el presunto desconocimiento de las reglas jurisprudenciales contenidas en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional, y en las que se aborda el tema del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y de los factores salariales que deben incluirse al momento de liquidar la mesada pensional, de que trata el Decreto 1158 de 1994.

49. En ese orden de ideas, y comoquiera que la consagración de las causales de revisión de previstas en la Ley 797 de 2003 propenden porque no se paguen -con dineros del erario- mesadas pensionales que estén por encima de los valores reconocidos por el ordenamiento jurídico, el recurso extraordinario de revisión ciertamente resulta procedente para dilucidar si la pensión reconocida en la sentencia de 24 de julio de 2020, desconoció o no los precedentes jurisprudenciales que regulan el IBL en el caso de los aquí recurrentes.

50. Finalmente, la Sala tampoco comparte el argumento del *a quo* en el sentido de indicar que la acción de tutela era el mecanismo judicial oportuno que tenía la aquí accionante para controvertir la sentencia objeto de revisión. En primer lugar, porque



Radicación: 11001-03-15-000-2021-07312-01  
Demandante: UGPP  
Demandada: Sandra Milena Cardona Piedrahita y Otros

en ese momento no se había proferido la sentencia de 24 de julio de 2020 -objeto de revisión- y, en segundo término, porque las normas procesales que regulan el trámite del recurso extraordinario no disponen la prohibición de incoar dicho mecanismo judicial por el hecho de que la sentencia objeto de análisis haya sido proferida en relación con otra que devino o surgió de una orden de tutela.

51. Por consiguiente, la Sala revocará el auto de 25 de julio de 2022, mediante el cual el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso decidió declarar improcedente el recurso extraordinario de revisión de la referencia y dispondrá que, en su lugar, continúe con el trámite procesal correspondiente.

**Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión,**

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de 25 de julio de 2022, mediante el cual el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso decidió declarar improcedente el recurso extraordinario de revisión de la referencia y, en su lugar, disponer que el referido funcionario continúe con el trámite procesal correspondiente, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**SEGUNDO:** Por Secretaría General, una vez ejecutoriada la presente decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al magistrado sustanciador del proceso, y **REALIZAR** las anotaciones de rigor en el aplicativo electrónico SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Consejera de Estado

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero de Estado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sala Diecinueve Especial de Decisión en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P (17).