

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOS ADMINISTRATIVO
SALA 12 ESPECIAL DE DECISIÓN**

Bogotá DC, veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)
Demandante: ÓSCAR DARÍO VÉLEZ VALLEJO
Demandado: ESE RAFAEL URIBE URIBE EN LIQUIDACIÓN
Medio de control: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
Tema: REAJUSTE PENSIONAL – COSA JUZGADA

Síntesis: se pretende la revisión de la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado que confirmó la decisión proferida el 15 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia por la cual se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Óscar Darío Vélez Vallejo en cuantía del 100% del salario promedio devengado durante los dos (2) últimos años de servicio según lo dispuesto en el Decreto 1953 de 1977 y el artículo 98 de la Convención Colectiva de Trabajo de 31 de octubre de 2001; la parte recurrente invocó la causal contenida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por estimar que el fallo impugnado desconoce el debido proceso por violar el principio de cosa juzgada, toda vez que, dicha reliquidación pensional fue decidida previamente en el mismo sentido por la jurisdicción ordinaria laboral mediante providencias de 28 de febrero de 2011 y 15 de febrero de 2012 dictadas por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín – Sala de Decisión Laboral, respectivamente, con lo cual se generaría una doble reliquidación y pago de dicha prestación.

La Sala Doce Especial de Decisión del Consejo de Estado¹ decide el recurso extraordinario de revisión promovido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -en

¹ Los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado los conoce la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sin exclusión de la Sección que proferió la decisión, según lo dispuesto en el artículo 249 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, por su parte, el artículo 29 del Reglamento Interno de la Corporación asigna la decisión de estos asuntos a las Salas Especiales de Decisión.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

adelante UGPP)- en contra de la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación no. 05001-23-31-000-2006-03059-01, promovido en su momento por el señor Óscar Darío Vélez Vallejo en contra de la ESE Rafael Uribe Uribe, en la cual se resolvió lo siguiente:

“1. CONFÍRMASE la sentencia de 15 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

2. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen”. (fl. 743 cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

1) El señor Óscar Darío Vélez Vallejo promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ESE Rafael Uribe Uribe con el fin de obtener la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio no. 06310 de 2 de mayo de 2006, por el cual se le negó el reajuste de su pensión de jubilación en el monto del 100% del salario promedio mensual devengado conforme lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001², suscrita entre el ISS y su sindicato de trabajadores (fls. 1 a 23 cdno. no. 1).

2) Como sustento fáctico de la demanda se narró, en síntesis, que:

a) El señor Óscar Darío Vélez Vallejo laboró en condición de trabajador oficial en el Instituto de Seguros Sociales (ISS) entre el 1° de agosto de 1979 y el 25 de junio de 2003; posteriormente, como consecuencia de la escisión del ISS, prestó sus

²“El trabajador oficial que cumpla veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo al Instituto y llegue a la edad de cincuenta y cinco (55) años si es hombre y cincuenta (50) si es mujer, tendrá derecho a la pensión de jubilación en cuantía equivalente al 100% del promedio de lo percibido en el período que se indica a continuación para cada grupo de trabajadores oficiales:

(i) Para quienes se jubilen entre el primero de enero de 2002 y treinta y uno de diciembre de 2006, el 100% del promedio mensual de lo percibido en los dos últimos años (...). (fl. 89 Samai – índice 31 ED).

servicios sin solución de continuidad en la ESE Rafael Uribe Uribe entre el 25 de junio de 2003 y el 30 de diciembre de 2003.

b) El referido actor es beneficiario del régimen pensional establecido en la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001³ suscrita entre el ISS y “Sintraseguridad Social”, por lo cual su pensión de jubilación debe reliquidarse en cuantía equivalente al 100% del promedio de lo percibido en los dos últimos años de servicio.

2. La sentencia de primera instancia

El 15 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia dispuso:

*“1°. **INHÍBASE** de proferir decisión de fondo respecto de las pretensiones referentes a la reliquidación de prestaciones sociales de acuerdo con la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre el ISS y Sintraseguridad Social, por cuanto se presentó el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.*

*2°. **DECLÁRASE** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.*

*3°. **DECLÁRASE** la nulidad parcial del Oficio Nro. 06310 del 2 de mayo de 2006, en específico su numeral 2° expedido por la ESE Rafael Uribe Uribe, por medio del cual se niega la reliquidación de la pensión de jubilación de acuerdo con el 100% del salario promedio devengado por el señor Óscar Darío Vélez Vallejo.*

4°. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, ordénase al Ministerio de Salud y de la Protección Social el reajuste de la pensión de jubilación del señor Óscar Darío Vélez Vallejo, identificado con cédula de ciudadanía 15.251.830, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 19 del Decreto 1653 de 1977 y el artículo 98 de la Convención Colectiva de Trabajo, esto es, sobre el 100% del salario promedio devengado, de acuerdo con la motivación de esta providencia.

5°. La entidad accionada hará la actualización de los valores cancelados por concepto de reliquidación de pensión de jubilación, de conformidad con lo establecido en el artículo 178 del CCA, teniendo en cuenta los índices de inflación certificados por el Dane y mediante la aplicación de la fórmula matemática adoptada por el H. Consejo de Estado, a saber (...):

6° La ESE Rafael Uribe Uribe o su sucesor procesal, deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro del plazo indicado en el artículo 176 del CCA.

³ El documento contentivo de la convención colectiva de trabajo fue depositado el 31 de octubre de 2001 ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – división de Trabajo (fl. 128 cdno. no. 2).

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

7° Dése cumplimiento a lo establecido en el inciso 1° del artículo 177 del CCA.

8° Niéganse las demás pretensiones de la demanda. (...)" (fls. 569 a 570 vlto. cdno. no. 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

Como sustento de esa esa decisión el tribunal consideró, en síntesis, que el señor Óscar Darío Vélez Vallejo tenía derecho a que su pensión de jubilación se reliquidara con fundamento en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001 suscrita entre el Instituto de Seguros Sociales y el sindicato de trabajadores de dicha entidad, por cuanto, pese a que el demandante había adquirido su estatus pensional cuando laboraba como empleado público de la ESE Rafael Uribe Uribe (26 de octubre de 2003), este no perdió ese beneficio convencional -que adquirió previamente cuando era trabajador oficial del ISS- debido a que dicha convención estuvo vigente hasta el 31 de octubre de 2004; por consiguiente, su pensión debía reliquidarse en cuantía del 100% del salario promedio devengado por el actor en los dos (2) últimos años de servicio por acreditar los requisitos de edad (55 años) y tiempo (20 años) de servicios exigidos por la referida disposición convencional.

3. Los recursos de apelación

1) La parte demandante solicitó que se accediera a las pretensiones que fueron denegadas en el fallo de primera instancia consistentes en la devolución de dineros deducidos y pago de derechos salariales, prestacionales, retroactivo, indemnización moratoria e intereses durante la vigencia de la referida convención, por cuanto, en su parecer, se trataba de derechos debidamente causados (fls. 585 a 599 cdno. no.1).

2) A su turno, las entidades demandadas consideraron, básicamente, que la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001 no era aplicable para reliquidar la pensión de jubilación del actor por su condición de empleado público, pues, el fallo de primera instancia desconocía lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional (fls. 573 a 584 y 597 a 599 cdno. no.1).

4. La sentencia de segunda instancia

El 28 de septiembre de 2017, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia por considerar, en síntesis, que si bien el señor Óscar Darío Vélez Vallejo en su condición de trabajador oficial del ISS fue beneficiario de la convención colectiva de Trabajo de 31 de octubre de 2001 suscrita entre dicha entidad y el sindicato de trabajadores -Sintraseguridad-, este no perdió ese beneficio por haber sido vinculado posteriormente como empleado público sin solución de continuidad a la ESE Rafael Uribe Uribe por disposición del Decreto 1750 de 2003 debido a que, según reiterado criterio jurisprudencial de esta Corporación y de la Corte Constitucional⁴, el actor conservó tales prerrogativas mientras estuvo vigente esa convención hasta el 31 de octubre de 2004; por consiguiente, como el demandante acreditó que trabajó por más de 20 años en el ISS y que el 26 de octubre de 2003 cumplió 55 años de edad cuando laboraba en la ESE Rafael Uribe Uribe tenía derecho a que su pensión se reliquidara de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 del referido acuerdo laboral, esto es, en cuantía del 100% del promedio de los salarios percibidos en los dos (2) últimos años de servicio (fls. 726 a 743 cdno. no. 1).

5. El recurso extraordinario de revisión

El 5 de octubre de 2018, la UGPP interpuso recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de 28 de septiembre de 2017 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado con sustento en la causal prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por estimar que viola el debido proceso porque desconoce el principio de cosa juzgada, toda vez que, la referida controversia pensional fue decidida previamente en idéntico sentido el 28 de abril de 2011 por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín dentro del proceso no. 2006-00900-01, fallo que fue confirmado el 15 de febrero de 2012 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín – Sala de Decisión Laboral.

De otra parte, refiere que la UGPP no actuó como parte en esos procesos y que

⁴ Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 1º de octubre de 2009, expediente no. 0212-2008, CP Gerardo Arenas Monsalve; sentencia C-349 de 20 de abril de 2004.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

conoció de las respectivas decisiones judiciales en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1388 de 2013; en ese sentido, se enteró de los fallos de la jurisdicción ordinaria laboral cuando Colpensiones le solicitó darles cumplimiento, y de las providencias emitidas por la jurisdicción contencioso administrativa a través de la petición de cumplimiento que el pensionado presentó ante dicha entidad.

Por consiguiente, la UGPP estima que se estructura la causal de revisión invocada, por cuanto la decisión reprochada se emitió cuando la misma controversia judicial ya había sido juzgada previamente por la jurisdicción ordinaria laboral; en consecuencia, solicita que se infirme la referida providencia para evitar un detrimento de las finanzas públicas (fls. 45 a 70 cdno. ppal.).

6. Oposición al recurso extraordinario

El señor Óscar Darío Vélez Vallejo se opuso al recurso extraordinario sobre la base de aducir, en síntesis, que *i)* con la sentencia de segunda instancia de 15 de febrero de 2012 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín cesó todo su interés de perseguir nuevas o adicionales súplicas debido a que su pensión fue reliquidada en una cuantía del 100% del promedio mensual percibido en los últimos dos años de servicio; *ii)* la causal invocada en el recurso de revisión no resulta aplicable a este caso porque la actuación judicial culminó con el régimen jurídico anterior, por tanto, las causales procedentes son las previstas en el artículo 180 del CCA, según lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA y, *iii)* las decisiones proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa no desconocieron el debido proceso, pues, no se pretermitieron las etapas procesales y se respetaron los términos judiciales (fls. 109 a 120 cdno. ppal.).

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) generalidades del recurso extraordinario de revisión, 3) el recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, 4) la causal de revisión invocada prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797

de 2003, 5) el principio de cosa juzgada, 6) el caso concreto: análisis de la causal invocada, 7) conclusión y, 8) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

En primer lugar, como el fallo cuestionado se profirió el 28 de septiembre de 2017 y la UGPP presentó el recurso extraordinario de revisión el 5 de octubre de 2018, la normatividad aplicable es la establecida en la Ley 1437 de 2011 según lo dispuesto en el artículo 308 de dicha legislación⁵.

Ahora bien, presentado el recurso de manera oportuna⁶, corresponde a la Sala Doce Especial de Decisión definir si la sentencia dictada el 28 de septiembre de 2017 por el Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A que confirmó la decisión de primera instancia⁷, se encuentra incurso en la causal de revisión establecida en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, porque, según la UGPP, desconoce el debido proceso por vulnerar el principio de cosa juzgada, pues, esa controversia pensional fue resuelta previamente en idéntico sentido por la jurisdicción ordinaria laboral⁸, con lo cual se generaría una doble reliquidación y pago de la referida prestación en detrimento del tesoro nacional.

⁵ “ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia (...).”

⁶ La sentencia de segunda instancia proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 28 de septiembre de 2017 quedó ejecutoriada el 21 de noviembre de 2017 a las 5:00 pm, por lo cual el término para presentar el recurso extraordinario de revisión transcurrió entre el 21 de noviembre de 2017 y el 21 de noviembre de 2022; por tanto, como el recurso extraordinario se interpuso el 5 de octubre de 2018 (fls. 45 a 70 cdno. ppal.), se impone concluir que fue formulada dentro de la oportunidad prevista en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, estatuto procesal aplicable a este asunto por ser el vigente para la fecha del ejercicio del derecho de acción.

⁷ El 15 de mayo de 2013 el Tribunal Administrativo de Antioquia anuló parcialmente el numeral 2 del Oficio no. 06310 del 2 de mayo de 2006 expedido por la ESE Rafael Uribe Uribe, por medio del cual se negó la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Óscar Darío Vélez Vallejo y, en consecuencia, como restablecimiento del derecho ordenó que esa prestación se liquide en cuantía del 100% del salario promedio devengado por el actor según lo dispuesto en el artículo 98 de la Convención Colectiva de Trabajo y el artículo 19 del Decreto 1653 de 1977 (fls.556 a 571 – Samai - índice 31 ED).

⁸ Mediante fallo de 28 de febrero de 2011 proferido por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín confirmado el 15 de febrero de 2012 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, se reliquidó la pensión del señor Óscar Darío Vélez Vallejo en cuantía del 100% del salario promedio devengado durante los dos (2) últimos años, de conformidad con lo establecido en el artículo 98 de la Convención Colectiva 2001 – 2004.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

La Sala estima que el fallo cuestionado incurrió en la causal consagrada en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 porque efectivamente desconoció el debido proceso por violación del principio de cosa juzgada, pues, está demostrado que la referida controversia prestacional fue decidida anteriormente en similares términos por la jurisdicción ordinaria laboral mediante decisiones ejecutoriadas, sumado al hecho de que la cosa juzgada tampoco pudo ser propuesta por la UGPP debido a que no fue parte en esos procesos; por consiguiente, se declarará fundado el recurso extraordinario de revisión y, en consecuencia, se declarará la nulidad de la sentencia reprochada emitida por esta Corporación y se ordenará devolver el expediente al Consejo de Estado – Sección Segunda - Subsección A para que falle nuevamente el asunto de conformidad con lo expuesto en esta providencia, tal como lo dispone el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021.

2. Generalidades del recurso extraordinario de revisión

1) El recurso extraordinario de revisión constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas que hacen tránsito a cosa juzgada, puesto que con este se abre la posibilidad de controvertir un fallo en firme, siempre que se configure alguno de los supuestos consagrados en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las dos causales adicionales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 atinentes a la posibilidad de revisar las sentencias que reconozcan prestaciones periódicas con cargo a recursos públicos.

2) El objeto del recurso es procurar el restablecimiento de la justicia material, cuando se advierte que esta ha sido afectada por situaciones o circunstancias exógenas que no pudieron plantearse en el proceso correspondiente y que revisten tal gravedad que autorizan al juez a romper el principio de la cosa juzgada, “(...) *la revisión, más que un recurso, es un medio para conseguir la realización de la justicia, pero no de la justicia formal propia de las sentencias en firme contrarias a derecho, sino de aquella verdadera que demandan el Preámbulo y los artículos 1º, 228 y 230 del estatuto superior*”⁹.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-739 del 11 de julio de 2001.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

3) El legislador estableció de manera taxativa las causales que habilitan la procedencia del recurso extraordinario de revisión, contenidas en los artículos 250 de la Ley 1437 de 2011 y 20 de la Ley 797 de 2003¹⁰.

4) El artículo 252 del CPACA dispone que el recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener (i) la indicación de las partes y sus representantes, (ii) el nombre y domicilio del recurrente, (iii) los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento y, (iv) la indicación precisa y razonada de la causal invocada¹¹.

5) En atención a su carácter extraordinario, este recurso no es una “tercera instancia” en la que puedan plantearse nuevamente argumentos de fondo en relación con la sentencia que se pretende revisar, por tal razón las pretensiones y fundamentos deben limitarse a demostrar la configuración de alguno de los supuestos contemplados en las causales para su procedencia¹².

6) Ahora bien, los vicios o errores en los que se debe fundamentar el recurso son eminentemente procedimentales, pues, ninguno está dirigido a cuestionar la labor intelectual de juzgamiento “sino que todos involucran, bien sea una irregularidad de carácter procesal (numeral 5, referido a la existencia de causal de nulidad originada en la sentencia, y numeral 8, referido al desconocimiento de la cosa juzgada), o bien, aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión (numerales 1, 2, 3, 6 y 7), a excepción de la causal del numeral 4, referida a la violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo”¹³.

¹⁰ En este caso, el recurso procede frente a las providencias que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, en los supuestos contenidos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y/o cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables. Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, sentencia del 5 de marzo de 2019, exp. 2018-00394-00, CP Rocío Araújo Oñate.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 18 de noviembre de 2021, exp. 2013-00212-01(REV), CP Fredy Ibarra Martínez.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1º de diciembre de 1997, exp. REV 117, CP Libardo Rodríguez Rodríguez. Consultar, igualmente: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Trece Especial de Decisión, sentencia del 7 de abril de 2015, exp. 2006-00318-00(REV), CP Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Decisión, sentencia del 2 de febrero de 2016, exp. 2015-02342-00(REV), CP Alberto Yepes Barreiro.

3. El recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003

1) El artículo 20 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003 introdujo en el ordenamiento colombiano la posibilidad de revisión de las providencias judiciales que hubiesen decretado el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro Público o de fondos de naturaleza pública, en los siguientes términos:

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

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

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

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

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables¹⁴ (texto tachado declarado inexecutable mediante la sentencia C-835 de 2003 – neग्रillas de la Sala).

2) Dicho mecanismo presenta aspectos que lo particularizan y que han sido advertidos tanto por la jurisprudencia del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, entre los cuales se tienen los siguientes:

a) Son susceptibles del recurso no solo sentencias ejecutoriadas, sino también otro tipo de providencias que tengan como efecto el reconocimiento de una prestación, las cuales pueden ser autos que terminan anormalmente el proceso y aquellos actos que sean consecuencia de acuerdos tales como transacción y conciliación¹⁵.

¹⁴ Los apartes tachados fueron declarados inexecutable mediante la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional.

¹⁵ Sobre el punto se puede consultar la sentencia C-835 de 2003 de la Corte Constitucional.

b) Están legitimadas para su interposición el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación (art. 20 de la Ley 797 de 2003) y las entidades que realizan el reconocimiento de pensiones¹⁶.

c) Respecto de su alcance, la jurisprudencia ha precisado que no se extiende a reabrir el debate probatorio, sino que, se trata de revisar el valor de las pensiones reconocidas en contra de lo ordenado por la ley con el propósito de salvaguardar el equilibrio entre la prestación y su legalidad, además, de velar por la protección de los recursos limitados del Tesoro, la liquidez, solvencia y sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, así como también el principio de universalidad que lo inspira¹⁷.

d) Igualmente, se entienden excluidos de su alcance los asuntos relativos al reconocimiento de prestaciones periódicas inferiores a las que se deben de acuerdo con las normas que rigen la materia¹⁸.

e) En síntesis, la finalidad perseguida por la Ley 797 de 2003 fue la de establecer un mecanismo procesal que permitiera revisar las decisiones judiciales, conciliaciones o transacciones que hubieren reconocido o reliquidado pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a lo previsto en el ordenamiento jurídico, con el fin de revocarlas, contrarrestar los graves casos de corrupción en dichos asuntos y evitar el detrimento patrimonial de la nación.

4. La causal de revisión invocada prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003

1) El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 prevé que, además de las causales establecidas de modo general para el recurso extraordinario de revisión, procede *“cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso”*.

¹⁶ Consultar la sentencia SU-427 de 2016 de la Corte Constitucional.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 4, sentencia del 1º de agosto de 2017, radicación: 110010315000201602022 00 (REV).

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 25, sentencia del 2 de julio de 2019, radicación: 110010315000201700744 00, demandante: UGPP.

2) En relación con el debido proceso es importante anotar que está consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como un derecho de rango fundamental, constituido por todas las garantías que se deben respetar en las actuaciones adelantadas bien sea en procesos judiciales o en trámites administrativos, y que están concebidas para proteger a las personas dentro de dichos trámites y se logre la aplicación correcta de la justicia¹⁹; algunas de las garantías que hacen del parte del debido proceso son, entre otras, el derecho a la jurisdicción, al juez natural, a la defensa, a un proceso público, a la independencia del juez y a la independencia e imparcialidad del juez²⁰.

3) La acción de revisión de sumas periódicas de dinero por violación del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 objeto de análisis se configurará si no se respeta alguna de las garantías anteriormente mencionadas o de aquellas otras que integran ese derecho constitucional fundamental.

4) En ese sentido, la Sala Doce Especial de Decisión comparte el reiterado criterio de la jurisprudencia constitucional que sostiene que la institución jurídica de la cosa juzgada hace parte del conjunto de aquellas otras garantías innominadas de carácter *ius fundamental* que conforman el principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política y en el derecho convencional²¹, por cuanto, la institución jurídica de la cosa juzgada se erige como una especie de salvaguarda de carácter sustancial y procesal que impide que una misma controversia jurídica se juzgue dos veces, con lo cual, a su vez, se asegura la estabilidad, firmeza, cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales y la vigencia de un orden justo como pilar esencial del Estado Social de Derecho; de modo que, el desconocimiento de dicha figura comporta una violación de la formas propias de cada juicio, la tutela judicial efectiva y erosiona la confianza legítima de los usuarios del sistema judicial.

5) Desde esa perspectiva, acorde con lo dispuesto en la causal de revisión regulada en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 se puede concluir, de entrada, que un reconocimiento o reliquidación judicial de prestaciones periódicas con cargo

¹⁹ T-115 de 2018, T-010 de 2017.

²⁰ Sentencia C-341 de 2014.

²¹ T-652 de 1996, y C-252 de 2001.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

a los recursos del tesoro nacional que desconozca el principio de cosa juzgada viola el debido proceso, pues, resulta contrario al ordenamiento jurídico juzgar por segunda vez una controversia prestacional que fue decidida previamente y que se encuentra en firme, en la medida en que no es posible que coexistan dos decisiones judiciales análogas sobre un mismo caso prestacional, so pena de menoscabar la seguridad jurídica y la intangibilidad de los recursos públicos.

Dicho en otros términos, esa causal de revisión también se estructura cuando se juzga dos veces y en idéntico sentido una controversia específica de reconocimiento o reliquidación pensional sufragada con dineros del erario; no obstante, también es cierto que debido a la naturaleza excepcional del recurso extraordinario de revisión, la Sala precisa que la referida causal solo se estructura cuando la cosa juzgada no haya podido proponerse dentro del proceso primigenio en las oportunidades procesales pertinentes por causas no imputables a la parte interesada, pues, de lo contrario, se desfigura la razón de ser de ese mecanismo de control extraordinario de las providencias judiciales.

6) Desde la perspectiva analizada, estima la Sala que la mencionada causal de revisión impide en estos eventos que sobre una misma controversia prestacional pervivan simultáneamente dos decisiones judiciales en detrimento de los postulados de consistencia y coherencia del ordenamiento jurídico; permite el correcto cumplimiento de la providencia judicial respectiva de modo que no se lesione el patrimonio estatal y, por último, la cosa juzgada solo puede invocarse en sede revisión cuando la parte interesada no pudo proponerla en el proceso correspondiente por causas ajenas a su voluntad.

7) Por tanto, la Sala Doce Especial de Decisión estima que resulta plausible sostener que la casual de revisión invocada también se configura cuando el reconocimiento o reliquidación pensional vulnera el debido proceso por desconocimiento del principio de cosa juzgada, siempre que la parte concernida no haya podido proponerla oportunamente en el proceso originario por motivos independientes a su albedrío.

5. El principio de cosa juzgada

1) Esta Corporación y la Corte Constitucional²² han reiterado que la figura de la cosa juzgada otorga a la sentencia y a otras providencias el carácter de inmutables, vinculantes, definitivas y coercitivas en orden a finiquitar en forma definitiva e inmodificable los litigios, con el fin de que no sea posible replantearlos o emitir un nuevo pronunciamiento sobre los mismos so pena de vulnerar el debido proceso; de ahí que, no le este permitido a los funcionarios judiciales, a las partes y eventualmente a la comunidad promover nuevamente la misma controversia ante la administración de justicia, lo cual implica que sus efectos son, en principio, interpartes y, excepcionalmente, *erga omnes* (art. 189 CPACA).

b) En esa línea, la cosa juzgada obliga a los jueces a obedecer una decisión anterior que se encuentra en firme, impide que estos se pronuncien sobre asuntos previamente definidos mediante proveídos ejecutoriados y permite la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales en caso de incumplimiento; por tanto, dicha institución jurídica contribuye a garantizar la efectividad de los principios superiores de debido proceso, igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados con el objeto de evitar que un mismo asunto no sea juzgado nuevamente en idéntico sentido o en forma contradictoria²³.

c) Según el estatuto procesal²⁴ vigente, para que una decisión adquiera el valor de cosa juzgada se requiere que exista en ambos juicios *i*) identidad jurídica de partes, esto es, que al proceso concurren las mismas partes e intervinientes que resultaron

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 28 de febrero de 2013, expediente no. 2007-00116-00 (229-07), MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y C-622 de 2007.

²³ C-100 de 2019.

²⁴ “ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

(...).

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”.

vinculados y obligados por la providencia que constituye cosa juzgada; *ii*) identidad de causa, es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben fundarse en los mismos hechos, *iii*) identidad de objeto o que la pretensión de la demanda verse sobre la misma súplica -beneficio o derecho- sobre la cual se predica la cosa juzgada²⁵.

d) El artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²⁶ en relación con los efectos de las sentencias dispone en lo pertinente para la controversia en cuestión que *i*) el fallo que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*; *ii*) el que niegue la nulidad solicitada producirá cosa juzgada *erga omnes* pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada y, *iii*) la decisión emitida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor.

e) Finalmente, nuestro ordenamiento jurídico ha dispuesto que la cosa juzgada puede declararse mediante sentencia anticipada (art. 182A CPCA), proponerse como excepción previa (art. 180-6 CPACA), excepción de mérito (art. 100 CPG), mediante la impugnación por medio del recurso de apelación o, como causal de revisión en los términos de ley y de acuerdo con las precisiones efectuadas en esta providencia (arts. 250 CPCA).

6. El caso concreto: análisis de la causal invocada

1) Definido entonces que en las providencias de reconocimiento o reliquidación prestacional que profiere esta jurisdicción se puede estructurar la causal de revisión prevista en el literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 cuando desconocen el debido proceso por violación del principio de cosa juzgada, esto es, en aquellos casos en las que se juzga dos veces una misma controversia prestacional que previamente fue decidida en forma semejante mediante decisión ejecutoriada y

²⁵ Ello se predica cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica; también se presenta identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente.

²⁶ El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo resulta aplicable al presente asunto, debido a que las sentencias que confirmaron las decisiones en ambas jurisdicciones fueron emitidas una el 15 de mayo de 2013 y, la otra, el 28 de septiembre de 2017, fecha en la que ya había entrado en vigencia la Ley 1437 de 2011.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

siempre que dicha figura no se haya interpuesto dentro del proceso inicial por razones no atribuibles a la parte interesada, procede la Sala a verificar si en el presente caso la sentencia reprochada se pronunció sobre una reliquidación pensional que, supuestamente, fue zanjada originalmente por la justicia ordinaria laboral en términos idénticos a lo resuelto por aquella decisión.

2) En ese sentido, en el proceso de la referencia se encuentran probados los siguientes hechos relevantes:

a) el 28 de abril de 2006, el señor Óscar Darío Vélez Vallejo presentó ante el Juez Laboral del Circuito de Medellín (reparto) demanda ordinaria laboral en contra del entonces ISS y la ESE Rafael Uribe Uribe (fls. 3 a 9 - Samai – ED 115), en los siguientes términos:

PARTES	HECHOS	PRETENSIONES
<p>Demandante: Óscar Darío Vélez Vallejo</p> <p>Demandadas: ESE Rafael Uribe Uribe y el ISS.</p>	<p>“1. El actor nació el 26 de octubre de 1948.</p> <p>2. Cumplió 55 años de edad el 26 de octubre de 2003.</p> <p>3. El actor ingresó al servicio del ISS el 1° de agosto de 1979.</p> <p>4. Laboró para el ISS hasta el 25 de junio de 2003.</p> <p>5. En total, el actor laboró para el ISS 24 años, 7 meses y 7 días.</p> <p>6. Para el 25 de junio de 2003, tenía la calidad de trabajador oficial.</p> <p>7. Por efectos de la escisión decretada por el Gobierno Nacional, el 26 de junio de 2003 pasó a prestar servicios a la E.S.E. Rafael Uribe Uribe, sin solución de continuidad.</p> <p>8. Al servicio de la E.S.E. Rafael Uribe Uribe, en virtud de la sustitución patronal que se presentó, laboró hasta el 30 de diciembre de 2003, inclusive.</p> <p>9. Entre el ISS y SINTRASEGURIDADSOCIAL se firmó una convención</p>	<p>“Con base en los hechos expuestos, y en las normas de derecho que más adelante invoco, respetuosamente solicito se declare que ÓSCAR DARIO VELEZ VALLEJO tiene derecho a la pensión de jubilación consagrada en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo, firmada entre el ISS y SINTRASEGURIDADSOCIAL el 31 de octubre de 2001, a partir del 31 de diciembre de 2003, en el equivalente al 100% del promedio mensual percibido en los dos últimos años de servicio, y a que la cesantía se le liquide en forma retroactiva.</p> <p>Como consecuencia de las anteriores declaraciones, condenará a las demandadas en forma separada, conjunta o solidaria, a pagarle al demandante los siguientes conceptos:</p> <p>1. El reajuste de la pensión de jubilación convencional, equivalente a un 25% mensual sobre la pensión inicial (del art. 98 de la convención), a partir del 31 de diciembre de 2003.</p> <p>2. El reajuste legal, consagrado en el artículo 14</p>

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

	<p><i>colectiva de trabajo el 31 de octubre de 2001, depositada en idéntica fecha, vigente entre el 1º de noviembre de 2001 y el 31 de octubre de 2004. (...).</i></p> <p><i>11. En su condición de trabajador oficial al servicio del ISS, el actor gozaba de los beneficios convencionales.</i></p> <p><i>12. Como empleado público de la E.S.E. Rafael Uribe Uribe, dada la sustitución patronal, continuó siendo titular de dichos beneficios. (...).</i></p> <p><i>14. La E.S.E. Rafael Uribe Uribe le reconoció pensión de jubilación al actor, mediante Resolución N° 1670 del 23 de diciembre de 2004, a partir del 1º de enero de 2004, en cuantía inicial de \$3.850.293.00 mensuales, equivalentes al 75% del promedio de lo percibido en el último año de servicios por concepto de todos los factores que constituyen salario (...).</i></p> <p><i>26. Se agotó la reclamación administrativa” (mayúsculas sostenidas y negrillas del original).</i></p>	<p><i>de la Ley 100 de 1993, sobre la diferencia debida, a partir del 1º de enero de 2004 (...). (mayúsculas sostenidas y negrillas del original).</i></p>
--	---	--

b) El 13 de junio de 2006, el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Medellín (Antioquia) admitió la mencionada demanda ordinaria laboral promovida por el actor dentro del proceso no. 2006-00900-00 y ordenó notificar a la ESE Rafael Uribe Uribe, al ISS y al Ministerio Público; en sus contestaciones las partes demandadas replicaron los hechos, se opusieron a las súplicas de la demanda y propusieron, entre otras, la excepción “*de falta de jurisdicción y competencia*”, la cual fue desestimada el 16 de noviembre de 2006 en audiencia pública por ese despacho; el 25 de abril de 2008 el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Descongestión declaró que el señor Óscar Darío Vélez Vallejo tenía derecho a que su pensión de jubilación se pagara con sujeción a lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el ISS y su sindicato de trabajadores, por tanto, condenó a las entidades demandadas a pagar dicho reajuste, retroactivo y su indexación y demás incrementos legales, decisión que fue apelada por ambas partes; el 24 de julio de 2009, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín –

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

Sala de Descongestión Laboral declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del 14 de febrero de 2007 y ordenó continuar el proceso con la sociedad Fiduprevisora SA²⁷, la cual fue vinculada al proceso mediante auto de 16 de marzo de 2010, aunque esta no intervino en el trámite subsiguiente (fls. 157, 168 a 172, 196 a 200, 246 a 258, 319 a 337 - Samai – ED -115, cuaderno no. 1; fls. 549 a 558 y 577 – Samai – ED -115, cuaderno no. 2).

c) El 28 de febrero de 2011, el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín²⁸ declaró que el señor Óscar Darío Vélez Vallejo tenía derecho al pago de su pensión de jubilación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo 2001-2004 y, por tanto, condenó a la ESE Rafael Uribe Uribe y al ISS a concurrir en el pago de la pensión del actor en cuantía del 100% del promedio mensual devengado en los dos últimos años de servicio, junto con las mesadas adicionales de junio y diciembre, retroactivo e indexación, incrementos legales y negó las demás súplicas de la demanda.

Dicho fallo estimó, en síntesis, que el señor Óscar Darío Vélez Vallejo tenía derecho a que su pensión se reliquidara con fundamento en el artículo 98 de la citada convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001, porque, según la sentencia C-314 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, los trabajadores oficiales del ISS que a partir del 26 de junio de 2003 fueron incorporados como empleados públicos a la referida ESE, no perdieron sus derechos convencionales entre esa fecha y el 31 de octubre de 2004, fecha ésta última de expiración de la convención; por consiguiente, como el actor acreditó los requisitos de edad y tiempo exigidos por el citado artículo de la convención, su pensión debía liquidarse en cuantía del 100% del promedio mensual devengado en los dos (2) últimos años de servicio; decisión que fue apelada por las entidades demandadas (fls. 674 a 684, 691 a 702 – Samai – ED – 115, cuaderno no. 3).

d) El 15 de febrero de 2012, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín – Sala de Descongestión Laboral confirmó el referido fallo de primera instancia, porque, se demostró que el demandante era beneficiario de la aludida convención

²⁷ En esa fecha se expidió el Decreto 405 de 2007, por medio del cual se ordenó la liquidación y supresión de la ESE Rafael Uribe Uribe.

²⁸ Acuerdo PSAA10-7575 de 16 de diciembre de 2010, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, por el cual se adoptaron medidas de descongestión.

colectiva de trabajo y que durante su vigencia el actor acreditó el cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo exigidos en el artículo 98 para que su pensión se reliquidara en cuantía del 100% del salario promedio mensual percibido en los dos (2) últimos años de servicio²⁹, decisión que quedó ejecutoriada en dicha fecha. (fls. 715 a 724 – Samai – ED. 115, cuaderno no. 3).

e) Mediante auto de 26 de junio de 2012, dicho tribunal denegó por extemporáneo el recurso de casación interpuesto por la parte demandada ESE Rafael Uribe Uribe en liquidación (fls. 733 a 735 – Samai – ED. 115, cuaderno no. 3).

f) Posteriormente, el 18 de mayo de 2006 el señor Óscar Darío Vélez Vallejo también presentó ante el Tribunal Administrativo de Antioquia demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la ESE Rafael Uribe Uribe dentro del proceso no. 2006– 03059-00 con similar causa petendi y fáctica a la reclamación presentada ante la jurisdicción ordinaria laboral (fls. 4 a 23 – Samai – índice 31 ED), en los siguientes términos:

PARTES	HECHOS	PRETENSIONES
<p>Demandante: Óscar Darío Vélez Vallejo</p> <p>Demandada: ESE Rafael Uribe Uribe</p>	<p>“1. El actor nació el 26 de octubre de 1948.</p> <p>2. Cumplió 55 años de edad el 26 de octubre de 2003.</p> <p>3. El actor laboró al servicio del ISS entre el 1° de agosto de 1979 y el 25 de enero de 1981 y desde el 12 de mayo de 1981 hasta el 25 de junio de 2003.</p> <p>4. En total, laboró para el ISS durante 24 años, 7 meses y 7 días.</p> <p>5. Para el 25 de junio de 2003, tenía la calidad de trabajador oficial</p> <p>6. Por efectos de la escisión decretada por el Gobierno</p>	<p>“Con base en los hechos expuestos, y en las normas de derecho que más adelante invoco, respetuosamente solicito se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el documento N° 06310 del día 2 de mayo de 2006, suscrito por Rodrigo López Ríos, Jefe de la División de Recursos Humanos de la demandada, mediante el cual no se accede a nada de lo pedido.</p> <p>Como consecuencia de la anterior declaración, y en restablecimiento del derecho del demandante, se condenará a la demandada a lo siguiente: “(...)</p> <p>3. A reliquidar la pensión de jubilación, con base en el art. 98 de la convención colectiva de trabajo, en el 100% del salario promedio</p>

²⁹ La magistrada Margarita María Builes Echeverri salvó el voto frente a dicha decisión, por considerar, por un lado, que la jurisdicción ordinaria laboral no era competente para conocer de la referida controversia pensional porque el actor ostentaba la calidad de empleado público por haber prestado finalmente sus servicios en la ESE Rafael Uribe Uribe y, de otro, porque los empleados públicos que se vincularon a partir del 26 de junio de 2003, no son beneficiarios de la referida Convención Colectiva de Trabajo salvo que se trate de derechos adquiridos antes de la entrada en vigencia del Decreto 1750 de 2003 y en la condición de trabajador oficial (fls. 725 a 731 – Samai – ED 115, cuaderno 3).

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

	<p>Nacional, el 26 de junio de 2003 pasó a prestar servicios a la E.S.E. Rafael Uribe Uribe, sin solución de continuidad.</p> <p>7. Al servicio de la E.S.E. Rafael Uribe Uribe, en virtud de la sustitución patronal que se presentó, laboró hasta el 30 de diciembre de 2003, inclusive.</p> <p>8. Entre el ISS y SINTRASEGURIDADSOCIAL se firmó una convención colectiva de trabajo el 31 de octubre de 2001, depositada en idéntica fecha, vigente entre el 1° de noviembre de 2001 y et 31 de octubre de 2004. "(...).</p> <p>13. La E.S.E. Rafael Uribe Uribe le reconoció pensión de Jubilación al actor, mediante Resolución N° 1670 del 23 de diciembre de 2004, a partir del 1° de enero de 2004, en cuantía inicial de \$3.850.293.00 mensuales, equivalentes al 75% del promedio de lo percibido en el último año de servicios por concepto de todos los factores que constituyen salario (...).</p> <p>15.No obstante, el actor tiene derecho a que la pensión de jubilación se le reconozca con fundamento en el artículo 98 convencional, en el equivalente al 100% del promedio salarial, a partir del 31 de diciembre de 2003. (...)</p> <p>19. El actor, mediante derecho de petición, presentado el 27 de abril de 2006, solicitó la reliquidación de la pensión de jubilación, con base en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo, a partir del 31 de diciembre de 2003. (...).</p> <p>20. La E.S.E. Rafael Uribe Uribe, mediante documento N° 06310 del 2 de mayo de 2006, negó lo pedido, argumentando que la liquidación se hizo con base en el artículo 101 de la convención". (mayúsculas</p>	<p>mensual devengado, teniendo en cuenta todos los factores salariales, a partir del 31 de diciembre de 2003, inclusive.</p> <p>3.1 A reconocer el reajuste legal, a partir del 1° de enero de 2004, más los incrementos legales posteriores (...). (mayúsculas sostenidas y negrillas del original).</p>
--	--	---

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

	<i>sostenidas y negrillas del original).</i>	
--	--	--

g) El 22 de agosto de 2006, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda contencioso administrativa y ordenó notificar al representante legal de la ESE Rafael Uribe Uribe; no obstante, el 30 de noviembre de 2010 dispuso notificar al representante legal del Ministerio de la Protección Social, toda vez que dicha entidad asumió las obligaciones a cargo de la referida ESE en liquidación (fls. 151 a 152 y 319 a 321 23 – Samai – índice 31 ED).

h) El 15 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia – Subsección Laboral de Descongestión anuló parcialmente el numeral 2 del Oficio no. 06310 del 2 de mayo de 2006 expedido por la ESE Rafael Uribe Uribe, a través de la cual se negó la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Óscar Darío Vélez Vallejo y, en consecuencia, como restablecimiento del derecho, ordenó al Ministerio de Salud y de la Protección Social reajustar esa prestación en cuantía del 100% del salario promedio devengado por el actor según lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo y el artículo 19 del Decreto 1653 de 1977, decisión que, pese a que solo fue apelada por las entidades demandadas, pues, el recurso del actor se declaró desierto, finalmente fue confirmada por el fallo objeto del presente recurso extraordinario de revisión el 28 de septiembre de 2017, el cual quedó ejecutoriado el 24 de noviembre de 2017 a las cinco (5) de la tarde (fls.556 a 571, 641 a 643, 650 a 652 y 726 a 743 y 751 – Samai - índice 31 ED).

i) Mediante resolución no. RDP 044496 de 28 de noviembre de 2016, la Unidad de Administración Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- reajustó la pensión de vejez del señor Óscar Darío Vélez Vallejo en cumplimiento del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín en cuantía del 100% del salario promedio devengado en los años 2002 y 2003 (Samai – ED - 115, cuaderno no. 2); decisión que quedó en firme según lo estableció la UGPP mediante auto no. ADP 001083 de 13 de febrero de 2017 (fl. 51 – Samai – índice 31 ED).

j) Posteriormente, por del auto no. ADP 003632 de 21 mayo de 2018, la UGPP estimó que por sustracción de materia se encontraban cumplidos los referidos fallos proferidos por la jurisdicción contencioso administrativa que ordenaron la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Óscar Darío Vélez Vallejo con

fundamento dispuesto en lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva del trabajo, toda vez que, mediante resolución no. RDP 044496 de 28 de noviembre de 2016 la UGPP ya había liquidado esa prestación en acatamiento de las decisiones proferidas con antelación por la jurisdicción ordinaria laboral, que previamente ordenaron ese reajuste pensional en forma semejante a lo decidido con posterioridad por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado (fl.49 a 50 – Samai – índice 31 ED).

k) El 11 de febrero de 2020, en la Notaria 11 de Circuito de Medellín el señor Óscar Darío Vélez Vallejo declaró que no tenía intención de interponer proceso ejecutivo alguno para hacer efectivos los fallos proferidos por la jurisdicción contencioso-administrativa que ordenaron la reliquidación de su pensión de jubilación acorde con lo dispuesto en el artículo 98 de la pluricitada convención colectiva del trabajo de 31 de octubre de 2001 (fls. 135 a 136 – Samai – índice 31 ED).

3) Con fundamento en los anteriores hechos probados, esta Sala concluye que se encuentran acreditados los presupuestos objetivos y subjetivos previstos en el ordenamiento jurídico para predicar que se configuró la figura de la cosa juzgada entre las decisiones que emitió previamente la jurisdicción ordinaria laboral en el proceso no. 2006-00900-01, y las que con posterioridad profirió esta sede judicial en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no. 2006-03059-01 en torno a la reliquidación pensional del señor Óscar Darío Vélez Vallejo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001, suscrita entre el ISS y su sindicato de trabajadores, por las siguientes razones:

a) Existe identidad jurídica de partes en ambos procesos, pues, se advierte que en dichos litigios la parte activa siempre fue el señor Óscar Darío Vélez Vallejo y la pasiva estuvo constituida en el proceso ordinario laboral no. 2006-00900-01 por la ESE Rafael Uribe Uribe y el Instituto de Seguros Sociales, mientras que en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no. 2006– 03059-01 se demandó únicamente a la referida empresa social del Estado.

De igual manera, se observa que en los dos expedientes se presentó el fenómeno de la sucesión procesal debido a los procesos de liquidación y supresión que

afrontaron las entidades demandadas, lo cual, como es lógico, no afecta el requisito analizado, pues, se recuerda que los sucesores procesales sustituyen a las partes que dejaron de existir jurídicamente en el proceso.

b) Se verifica que en los referidos procesos existe identidad de objeto, toda vez que, sin perjuicio de la especificidades técnico-jurídicas relativas a la formulación de las respectivas súplicas de las demandas y de otras pretensiones especiales que se presentaron en cada una de ellas, la petición principal que el demandante enunció en dichos consistió en el reajuste de su pensión de jubilación con fundamento en lo prescrito por el artículo 98 de referida la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001; pretensión principal que fue estimada en términos semejantes por la jurisdicción ordinaria laboral y la contencioso administrativa a través de los referidos fallos, pues, las demás súplicas de carácter laboral fueron desestimadas por dichas decisiones.

c) También se encuentra configurado el requisito de identidad de causa, pues, las súplicas de las demandas y las decisiones adoptadas en los referidos procesos se basaron en los mismos hechos, esto es, los relativos a la historia laboral del señor Óscar Darío Vélez Vallejo, la acreditación de los requisitos de edad y tiempo para acceder a dicha prestación que exige la norma invocada y el agotamiento de la reclamación administrativa correspondiente.

d) Por último, se advierte que los fallos proferidos por ambas jurisdicciones apoyados en similares razonamientos jurídicos y probatorios resolvieron, finalmente, reajustar la pensión del señor Óscar Darío Vélez Vallejo con fundamento en lo dispuesto en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo de 31 de octubre de 2001, es decir, en cuantía del 100% del promedio de lo percibido en los dos últimos años de servicio.

e) En ese orden de ideas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 303 del CGP, se concluye, sin hesitación alguna, que efectivamente se encuentra estructurada la figura de la *cosa juzgada* frente a lo decidido por la sentencia censurada, pues, se reitera, la misma controversia pensional fue decidida previamente en el mismo sentido por la jurisdicción ordinaria laboral mediante pronunciamientos de 28 de febrero de 2011 y 15 de febrero de 2012 dictados por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín y el Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Medellín – Sala de Descongestión Laboral, respectivamente, providencias que se encuentran en firme y no han sido anuladas

4) Sin embargo, la Sala desconoce a ciencia cierta cuáles fueron las razones por las cuales la cosa juzgada no fue alegada en su momento por la entidad demandada ni por su sucesor procesal en el referido proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no. 2006– 03059-01, pues, los fallos respectivos se profirieron con posterioridad a los emitidos por la jurisdicción ordinaria laboral; sin embargo, lo cierto es que la UGPP tampoco podía proponerla porque sencillamente no fue parte dentro de dicho asunto; aunque, se recuerda que esta entidad fue la que finalmente dio cumplimiento a los fallos proferidos por la jurisdicción ordinaria laboral mediante la resolución no. RDP 044496 de 28 de noviembre de 2016 en virtud de la asignación legal de funciones establecida en el Decreto 1388 de 2013, entidad que también se abstuvo de dar trámite a la petición de cumplimiento de las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia y el Consejo de Estado a través del auto no. ADP 003632 de 21 mayo de 2018 por existir, a su juicio, sustracción de materia por haber acatado previamente las aludidas providencias de los jueces laborales.

De ese modo, en el escenario procesal descrito, estima la Sala Doce Especial de Decisión que la UGPP se encontraba habilitada para interponer el recurso extraordinario de revisión contemplado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, toda vez que, no fue parte en ninguno de los referidos procesos que tramitaron en esas jurisdicciones y, en consecuencia, no podía alegar la configuración de la cosa juzgada o de otra vicisitud procesal.

5) De otra parte, tampoco pasa por alto la Sala que según las reglas previstas en el Decreto ley 01 de 1984³⁰ y la reiterada jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación sobre la materia, correspondía privativamente a esta jurisdicción y no a la ordinaria laboral el conocimiento de la controversia pensional que en forma impropia presentó el señor Óscar Darío Vélez Vallejo en ambas sedes judiciales, toda vez que, se discutía el reajuste pensional de un empleado público y la demandada era una entidad pública.

³⁰ Legislación vigente y aplicable para la fecha de los hechos.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

No obstante, como las decisiones adoptadas por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Medellín y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín se emitieron con antelación a lo decidido por la jurisdicción contencioso administrativa, cobraron firmeza, fueron cumplidas por la UGPP y se desconoce si fueron anuladas, estima la Sala que se encuentran produciendo plenos efectos jurídicos dentro del ordenamiento; por tanto, verificados los presupuestos exigidos por el artículo 303 del CGP, es viable concluir que efectivamente se estructuró la figura de la cosa juzgada frente a los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala de Descongestión Laboral y la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado.

6) En esa directriz, la Sala Doce Especial de Decisión considera que en la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que confirmó la decisión de primera instancia por la cual se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación del señor Óscar Darío Vélez Vallejo con fundamento en el artículo 98 de la convención colectiva de trabajo de 31 octubre de 2001, se configuró la causal de revisión del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por cuanto, sin duda, viola el debido proceso por desconocer el principio de cosa juzgada debido a que juzgó nuevamente dicha controversia judicial, la cual, se enfatiza, ya había sido resuelta previamente en términos semejantes por la justicia ordinaria laboral mediante decisión ejecutoriada, con lo cual es inviable jurídicamente que subsistan coetáneamente dos providencias análogas so pena de poner en peligro los recursos públicos, la consistencia del ordenamiento jurídico, la coherencia de las decisiones judiciales y la seguridad jurídica.

7) Por consiguiente, conforme lo dispuesto en el artículo 255 del CPACA, se anulará la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017 por la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado y, en consecuencia, se ordenará la devolución del expediente al tribunal de origen para que dicte nuevo fallo conforme lo expuesto.

7. Conclusión

Prospera el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP en contra de la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017 por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección A, toda vez que se configuró la causal de revisión

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por cuanto, dicho fallo viola el debido proceso por desconocer el principio de cosa juzgada debido a que con él se juzgó nuevamente sobre la reliquidación pensional que solicitó el señor Óscar Darío Vélez Vallejo, la cual ya había sido resuelta previamente por la justicia ordinaria laboral mediante decisión ejecutoriada, en términos semejantes a lo decidido por la providencia reprochada; por consiguiente, en aplicación lo dispuesto en el penúltimo inciso del artículo 255 del CPACA³¹, se anulará dicho fallo y, en consecuencia, se ordenará la devolución del expediente al Consejo de Estado –Sección Segunda - Subsección A para que dicte nueva sentencia según lo expuesto.

8. Condena en costas

La Sala Doce Especial de Decisión se abstendrá de condenar en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – UGPP, toda vez que se declarará fundado el recurso extraordinario de revisión propuesto, conforme lo dispuesto en artículo 255 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO – SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA 12 ESPECIAL DE DECISIÓN**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Declárase fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social – UGPP y, en consecuencia, **anúlase** la sentencia de 28 de septiembre de 2017 proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A y, en consecuencia, **devuélvase** el proceso a la Sección Segunda – Subsección A de dicha Corporación para que dicte nueva sentencia-, previas las actuaciones y constancias de rigor por parte de la Secretaria.

³¹ “(...) Si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo 250, o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la causal que dio lugar a la revisión, y devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda (...)”.

Expediente: 11001-03-15-000-2018-03689-00 (REV)
Recurrente: Unidad Administrativa de Gestión Pensional y
Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Recurso extraordinario de revisión

2°) Sin condena en costas en el recurso extraordinario.

3°) En firme esta providencia, previas las actuaciones y constancias de rigor por parte de la Secretaría, **devuélvase** el expediente recibido en préstamo al tribunal de origen y **archívese** el presente expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado ponente
(Firmado electrónicamente)

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Magistrado
Con salvamento de voto
(Firmado electrónicamente)

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Sala Doce Especial de Decisión del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.