

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 2

Tunja, 29 ABR 2019

Asunto : **Recurso Extraordinario de Revisión**
Demandante : **Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales**
Demandado : **María Fernanda Sandoval Valero**
Expedientes : **15000-23-31-000-2003-01736-01**
acumulados : **15000-31-33-005-2003-01736-01**

Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana

Decide la Sala los recursos extraordinarios de revisión propuestos por la UGPP, contra la sentencia del 27 de mayo de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, que accedió a las pretensiones en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por la señora María Fernanda Sandoval Valero.

Es necesario precisar para el entendimiento de esta providencia, que por auto de fecha 31 de agosto de 2018 este despacho decretó la acumulación de las dos demandas de revisión en las que actúa como demandante la entidad Unidad Administrativa de Gestión Pensional UGPP y como demandada la señora María Fernanda Sandoval Valero, radicadas el 1º de agosto de 2016 y la otra el 19 de junio de 2018 dentro del trámite de los procesos bajo número de radicado 150002331000-200301736-01 y 15003133005-200301736-01.

En tal sentido, una vez recaudadas las pruebas pedidas por las partes en los dos procesos a continuación se decide de fondo el recurso de revisión formulado.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

2

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

María Fernanda Sandoval Valero, actuando por conducto de apoderado judicial en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 85 del C.C.A., promovió demanda, con el fin de obtener la nulidad de la Resolución No. 015301 del 19 de junio de 2002, proferida por la Subdirectora de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión, que le negó a la demandante la pensión de sobrevivientes, así como la nulidad del artículo primero de la Resolución No. 001404 del 12 de marzo de 2003, que confirmó la decisión anterior.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes en cuantía de \$859.355,96, efectiva a partir del 6 de octubre de 2002, en calidad de beneficiaria del causante pensionado Gustavo Sandoval Sandoval, conforme a la Ley 71 de 1988 y que se aplique la fórmula de indexación.

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, con fallo de 8 de febrero de 2010, negó las pretensiones de la demanda, y para el efecto sustentó la decisión adoptada con las siguientes consideraciones:

Manifestó que la ineptitud de la demanda por causas puramente formales no es de recibo en los procesos contenciosos administrativos, si no que el criterio es la inevitable e inexorable imposibilidad del juez para poder resolver los aspectos o situaciones faltantes dentro del proceso.

Señaló no compartir la tesis de la parte demandada como quiera que el escrito de la demanda formalmente no contiene una descripción de los

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

3

hechos u omisiones que se le imputan a la entidad demandada, sin embargo dentro del concepto de violación y en los actos administrativos objeto de la demanda, se encuentran establecidos los hechos u omisiones que fundamentan las pretensiones de la demanda; que el juez tiene el deber de interpretar integralmente la demanda conforme a los principios del artículo 4 del C.P.C y debe ceder las razones formales a las materiales, como lo establece el artículo 228 de la Constitución Política.

Mencionó que frente a la contingencia de la muerte del afiliado, el sistema prevé la pensión de sobrevivientes para los beneficiarios del mismo, la cual permite que los vínculos de familia sigan surtiendo efectos y que los esfuerzos de ahorro personal para lograr la pensión del causante se transmita a los que consideran adquieren el derecho ya sea en razón a la convivencia, o la situación de dependencia económica o de incapacidad personal para valerse por sí mismo para adquirir la condición de beneficiarios.

Indicó de que el artículo 47 la Ley 100 de 1993 estableció las personas beneficiarias de la pensión de sobrevivientes; que el literal b) se refiere a los hijos del causante y estipula hipótesis normativas para adquirir el derecho a ser beneficiario de la pensión sobreviviente.

Dijo respecto del literal c) de la norma en mención que los hijos inválidos, si dependían económicamente del causante, mientras subsista la condición de invalidez, serían beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, señalando que es razonable interpretar que la dependencia económica se encuentra demostrada cuando un menor disfruta de la pensión de sobreviviente y adquiere la condición de discapacidad dentro de ese lapso, entonces, tendrá que mantenerse la protección puesto que la norma lo que pretende es esencialmente el mismo fin, extender la protección del padre hacia sus hijos menores y discapacitados.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

4

Señaló respecto del caso sub exámine que CAJANAL reconoció el derecho a la pensión de sobrevivientes desde el momento del fallecimiento del causante hasta el momento que adquirió la mayoría de edad, y a partir del 5 de octubre de 1995 la señora Sandoval Valero podía seguir disfrutando de la pensión sobrevivientes siempre que demostrara las causales reconocidas como el estudio y la dependencia económica, y dice el a quo no obra prueba trámite ante CAJANAL sobre el particular, luego se presume adquirió la mayoría de edad y con ello la capacidad de autodeterminación y auto sostenimiento.

Aduce que la condición de incapacidad laboral superior al 50% solo la adquirió el 30 de marzo de 1999, cuatro años después del fallecimiento del señor Gustavo Sandoval Sandoval, causante de la pensión sobrevivientes, concluyendo que la demandante no cumplía con las condiciones o requisitos normativos para adquirir el derecho a la pensión sobrevivientes al no encontrarse dentro de ningún presupuesto o hipótesis normativa.

Que no desconoce la situación de salud y discapacidad en que se encuentra el demandante, sin embargo el sistema integral de seguridad social está fundado en unos principios y contiene unas reglas normativas que deben seguirse toda vez que de ello depende su sostenimiento y que frente a situaciones humanas, deben buscarse otras vías con las que debe contar el Estado Social de Derecho para proteger la salud y la dignidad humana en igualdad de condiciones de las personas discapacitadas, conforme lo establecido en el artículo 47 de la Constitución Política.

2. Fallo de primera instancia recurrido en revisión (Fls. 373-382).

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, cumpliendo la decisión del fallo de tutela proferido por el Consejo de

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

5

Estado, profirió providencia de fecha 27 de mayo de 2013, accediendo a las pretensiones de la demanda, y para el efecto sustentó la decisión adoptada con las siguientes consideraciones:

Manifestó que la fecha de estructuración de la invalidez no es un referente determinante en el análisis del derecho a sustituir en calidad de sobreviviente a un pensionado que fallezca; que a partir de una interpretación sistemática, teleológica y conforme a la Constitución el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 define que para que una persona en condición de invalidez sea beneficiaria de una pensión de sobrevivientes se le exigen solo tres requisitos a saber: la relación familiar, la condición subsistente de invalidez y la dependencia económica del solicitante respecto de quien falleció, por lo tanto quien cumpla con los requisitos señalados podrá ser beneficiario de esta prestación a pesar de que su incapacidad se hubiera estructurado con posterioridad a la fecha de muerte del causante.

Señaló que en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 se hace referencia a las personas que pueden ser beneficiarias de la pensión de sobrevivientes, y para el caso concreto el literal b) que se refiere a los hijos del causante estipulando unas hipótesis normativas entre ellas la que hace referencia a los hijos inválidos si dependían económicamente del causante mientras subsista la invalidez, de ahí que la interpretación válida de la norma debe realizarse desde criterios sistemáticos y finalistas del derecho y de conformidad con la Constitución Política, concluyendo que lo que importa es que bajo condiciones de invalidez del solicitante este dependa económicamente del causante sin que sea determinante la estructuración de su status con posterioridad o anterioridad al fallecimiento del causante.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

6

Que por elemental justicia es razonable interpretar que la dependencia económica se encuentra demostrada cuando el hijo disfruta de la pensión de sobrevivencia, y que al presentar la condición de discapacidad dentro de ese lapso entonces tendrá que mantenerse la protección, puesto que la norma lo que pretende es el mismo fin, extender a protección del padre hacia sus hijos menores y discapacitados.

Indicó que resultan satisfechos los requisitos de filiación, invalidez, y dependencia económica que la Ley 100 de 1993 fijó para acceder a la pensión de sobrevivencia por parte de hijos inválidos del causante, comprobándose la relación paterno filial entre el causante de la pensión y la demandante; que en los términos del artículo 38 ibídem, la demandante tiene la condición de inválida; que para ese momento dependía económicamente del causante “ ya que adelantó sus estudios con la única fuente de ingresos que tenía, es decir, con la mesada de la pensión de sobreviviente de su padre”.

Concluyó que la fecha de estructuración de invalidez no es un referente inequívoco de la relación entre la invalidez y dependencia, que debe analizarse para quienes tienen vocación de sustituir en un derecho pensional a quien falleciera. Y la estructuración de la condición puede darse con posterioridad al fallecimiento de quien causó un derecho pensional (como en el caso del hijo menor de edad que estando en goce de una pensión como sobreviviente adquiere el status de inválido en los términos del artículo 38 de la Ley 100 de 1993), sin que por dicha circunstancia se le pueda negar el acceso al derecho pensional.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

7

3. Del Recurso Extraordinario De Revisión - (Proceso No. 150013133005-2003-01736-01- (Fls. 1-15)

Con escrito de 1º de agosto de 2016, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP, por medio de apoderada judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra el fallo de 27 de mayo de 2013, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja.

Invocó las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y numeral 7 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ARTÍCULO 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten el 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 a sus competencias [...]"

A su turno, el numeral 7 del artículo 250 del CPACA, preceptúa:

"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."

Dichas causales fueron sustentadas de la siguiente manera:

La sentencia recurrida en revisión reconoció y ordenó el pago de una pensión de sobrevivientes a favor de la señora María Fernanda Sandoval

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

8

Valero, a partir del 30 de marzo de 1999, en la cuantía que resultara, conforme a lo previsto en el artículo 48 inciso 2 de la Ley 100 de 1993; decisión adoptada pese a que la peticionaria no contaba con los requisitos para ser beneficiaria de la prestación; razón por la cual procede la revocatoria de la decisión al configurarse la causal consistente en **no reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión 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.**

Al respecto recalcó que procede la revisión de la sentencia que motiva la presente acción, teniendo en cuenta que a señora María Fernanda Sandoval Valero, no reunía al tiempo del reconocimiento, la aptitud necesaria para ser beneficiaria de la prestación.

Indicó que una vez observado el expediente pensional, se verificó que fue reconocida una pensión de sobrevivientes a favor de la demandada en calidad de hija menor, en una cuantía del 50%, efectiva a partir del 8 de agosto de 1995 y hasta el 5 de octubre de 1995, fecha en la cual cumpliría la mayoría de edad, de conformidad con la Ley 100 de 1993, norma vigente para el 7 de agosto de 1995, fecha de fallecimiento del causante.

De igual forma, que el dictamen expedido por la Junta de Calificación de Invalidez de Boyacá, en la cual se califica a la señora María Fernanda Sandoval Valero con una invalidez del 50%, con fecha de estructuración del 30 de marzo de 1999.

Mencionó que la señora María Fernanda Sandoval inició demanda de nulidad y restablecimiento solicitando la pensión de sobrevivientes, en calidad de hija inválida del señor Gustavo Sandoval Sandoval, en primera y segunda instancia, mediante sentencias proferidas por el Juzgado

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

9

Quinto Administrativo del Circuito de Tunja, el Tribunal Administrativo de Casanare, respectivamente, negando las pretensiones, situación que fue objeto de tutela ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, mediante fallo de Tutela del 4 de abril de 2013, revocando la decisión proferida el 1 de noviembre de 2012 ordenando al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Tunja proferir nueva sentencia, al considerar que la accionante sí cumplía con los requisitos establecidos en el literal b) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993.

Señaló que de acuerdo con el dictamen de invalidez realizado a la señora Sandoval Valero, se le asigna una pérdida de capacidad laboral del 50.01% porcentaje que le permite en primera medida ser beneficiaria de la prestación debatida, como lo señala la norma, sin embargo la fecha de estructuración de la invalidez es a partir del 30 de marzo de 1999, fecha posterior al acaecimiento de la muerte del causante (7 de agosto de 1995), por lo que no se puede reconocer la pensión sobrevivientes en calidad de hija invalida, pues cualquier beneficiario podría alegar en cualquier momento dicho reconocimiento.

Que la sentencia objeto de revisión contrarió las disposiciones legales aplicables a la materia, al ordenar el reconocimiento y pago de una pensión sobrevivientes en trasgresión directa de los requisitos consagrados para tal fin en el literal b) del artículo 47 de la Ley 100 de 1993, por lo que dicha providencia debe dejar de tener efectos en el mundo jurídico.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

10

4. Del Recurso Extraordinario de Revisión - Proceso No. 150012331000-20030-1736-01 - (Fls. 46 - 67)

La apoderada de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP, interpone y sustenta el recurso de revisión invocando la causal prevista en el artículo 20 literal A de la Ley 797 de 2003 “cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso”.

Cita disposiciones constitucionales y legales con el fin de dar un mejor entendimiento a su argumentación y se acoge a lo mencionado en el recurso de revisión frente a la causal del artículo 250 numeral 7 del C.P.A.C.A.

Por último aduce que la orden judicial emanada de la sentencia de tutela proferida por el Consejo de Estado vulneró el debido proceso, por cuanto el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes del causante a favor de la demandada no le corresponde, toda vez que la señora Sandoval Valero no cumple con los requisitos para ser beneficiaria de esta prestación.

5. Oposición al recurso extraordinario de revisión - Proceso No. 150013133005-200301736-01 - (Fls. 429-436)

El 4 de mayo de 2017, la señora María Fernanda Sandoval a través de apoderado judicial y en su condición de hija con discapacidad del causante-Gustavo Sandoval Sandoval dio contestación al recurso extraordinario de revisión, así:

Aduce que es procedente el recurso de revisión frente a las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y Jueces Administrativos en trámite de procesos

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

11

ordinarios, más no de fallos de tutela que amparen derechos fundamentales y dejen sin efectos aquellas providencias proferidas dentro de los referidos procesos ordinarios, como ocurrió en el caso sub examine, de esta manera es improcedente dicho recurso.

Que la fuente normativa que concedió el derecho pensional a la señora María Fernanda Sandoval Valero no fue la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Tunja, sino el fallo de tutela de fecha 4 de abril de 2013 del Consejo de Estado que ordenó dictar una nueva sentencia, pero atendiendo a la parte motiva que ordeno tutelar, fue eso lo que reprodujo Juzgado Quinto Administrativo de Tunja.

Señaló que aceptar el trámite del recurso de revisión implicaría que eventualmente procediera la revocatoria del fallo de tutela de 4 de abril de 2013, proferido por el Consejo de Estado, sin que en este caso, el Tribunal Administrativo de Boyacá ostente la competencia para tal fin, al ser el Consejo de Estado su superior jerárquico y, por otro lado, la Ley 1437 de 2011 no contempla la procedencia del recurso extraordinario de revisión respecto de fallos de tutela.

Mencionó que el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado calendado el 4 de abril de 2013 era objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional conforme a lo establecido en el artículo 33 y s.s. del Decreto 2591 de 1991, más no en sede del recurso extraordinario de revisión en los términos del C.P.A.C.A., por cuanto implicaría revocar un fallo de tutela emanado del superior jerárquico y por fuera del procedimiento reglado respecto del trámite de la acción de tutela.

Que la Corte Constitucional no seleccionó para revisión el fallo de tutela de 4 de abril de 2013, proferido por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, conforme tramitación del radicado ante la Corte

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

12

bajo el N° T3953482 ordenando su devolución al juzgado de origen el 21 de agosto de 2013, sin que la UGPP hubiere solicitado por intermedio de la defensoría del pueblo la insistencia de revisión del fallo de tutela.

Adicionalmente argumentó que se opone a las pretensiones del recurso extraordinario, por cuanto operó el fenómeno de la falta de legitimación por activa para interponer este recurso, como quiera que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 establece que los únicos sujetos legitimados para promover el recurso de revisión son los Ministerios de Hacienda y Trabajo, el Contralor y el Procurador en cabeza de sus titulares, en tal sentido la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP no ostenta la capacidad para incoar el recurso extraordinario de revisión bajo las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Señaló que para invocar la fuente normativa contenida en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 es necesario que se determine con fundamento en cuál de sus dos causales se recurre o si es con base en ambas, que se hace uso del recurso extraordinario pero en todo caso debe precisarse y fundamentarse en forma razonada, circunstancia que no se atiende por la parte de la UGPP a pesar que en el escrito del recurso de revisión se cita el inciso primero del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Que a pesar de citar la UGPP el inciso primero del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 , en el acápite de concepto de violación- demostración de la causal de revisión, no cumple con el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 252 del CPACA., atinente a la “indicación precisa y razonada de la causal invocada”, pues en la demanda no se observa el desarrollo argumentativo y probatorio de alguna de las dos causales establecidas en el artículo 20 ibídem para la procedencia del recurso extraordinario de revisión; al ser taxativas las causales y al no tener

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

13

argumentación alguna o sustentación específica se configuraría entonces la ineptitud de la demanda.

Mencionó que la constancia de ejecución de la sentencia objeto del recurso data del 20 de junio de 2013, y de acuerdo con la causal invocada, que es el numeral 7 del artículo 250 del CPACA., el término para la presentación del recurso extraordinario de revisión feneció el 20 de junio de 2014, y el mismo se radicó ante el Tribunal Administrativo de Boyacá solo hasta el día 4 de agosto de 2016, configurándose la caducidad de la acción, como quiera que los cinco años que alega la UGPP como término para la presentación del recurso extraordinario aplica solo respecto a las 2 causales específicas establecidas en el artículo 20 de la Ley 797/2003, más no en relación con las otras ocho (8) contenidas en el artículo 250 del CPACA, las cuales consagran un término de un años para la presentación del recurso ya mencionado.

6. Oposición al recurso extraordinario de revisión - Proceso No. 150012331000-200301736-01 (Fl. 451 - 457).

El apoderado de la parte demandada aduce que la entidad no está sustentando en debida forma la causal establecida en el literal A) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, y por lo tanto la presente acción no es procedente.

Puntualiza que la accionada cumple con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 para ser beneficiaria de la pensión de sobrevivientes conforme lo determinó claramente el Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección “B” en el fallo de tutela calendado el 4 de abril de 2013, por último fundamenta su contestación con los argumentos esgrimidos en el proceso que fue acumulado.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

14

7. Trámite procesal del recurso extraordinario

Los recursos extraordinarios de revisión fueron presentados el 1º de agosto de 2016 y el 19 de junio de 2018, los cuales fueron admitidos por auto de fecha 2 de febrero de 2017 y 31 de agosto de 2018, respectivamente, ordenando las notificaciones y traslados correspondientes.

Mediante proveído de 6 de octubre de 2017, esta Corporación, decidió negar la medida cautelar solicitada por la entidad demandante UGPP, y rechazar por improcedente la reforma a la demanda planteada por la misma entidad (fls 492 a 496) en el proceso bajo radicado No. 150013133005-20031736-01, decisión contra la cual se presentó recurso de reposición el cual se desató mediante auto de 6 de diciembre de 2017, resolviendo no reponer la decisión (Fls. 504 a 506).

Mediante auto del 6 de julio de 2018 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes, y finalmente en providencia del 31 de agosto de 2018, se resolvió ordenar la acumulación de los expedientes para su revisión.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En relación con los recursos extraordinarios de revisión debe decirse que procede contra todas las sentencias ejecutoriadas dictadas por las autoridades judiciales que integran la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos de los artículos 248 y 249 de la Ley 1437 de 2011.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

15

De conformidad con esta normativa, la competencia para el trámite de este recurso de naturaleza extraordinaria, dependerá de la autoridad judicial que haya dictado la decisión que se cuestiona mediante este mecanismo.

En efecto, si el fallo es proferido por los jueces, le compete adelantar y decidir el recurso extraordinario a los Tribunales Administrativos en única instancia, y efectivamente en este caso la entidad demandante pretende se revise la sentencia del 27 de mayo de 2013 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, por lo tanto es competente este Tribunal Administrativo para conocer y decidir el recurso de conformidad con el artículo 249, inciso final de la Ley 1437 de 2011 y dado que el mismo se tramita en única instancia, las decisiones relacionadas con la admisión, inadmisión, rechazo, son de competencia del ponente.

2.- Planteamiento del problema jurídico

La Sala debe determinar si en la sentencia del 27 de mayo de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, se configura la causal contemplada en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 numeral 7, pues a juicio de la UGPP, se le reconoció y pagó una pensión de sobrevivientes en calidad de hija mayor invalida a la señora María Fernanda Sandoval Valero sin reunir los requisitos exigidos en el artículo 47 y 48 de la Ley 100 de 1993, y si también se encuentra configurada la causal del artículo 20 literal A de la Ley 797 de 2003 porque existió violación al debido proceso para el reconocimiento de dicha prestación.

De conformidad con lo expuesto en los escritos de los recursos extraordinarios de revisión, la Sala abordará, en su orden, el siguiente

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

16

estudio: i) del Recurso Extraordinario de Revisión; ii) oportunidad del recurso extraordinario de revisión; iii) legitimación en la causa por activa, iv) de las causales del artículo 253 del CPACA y artículo 20 de la Ley 797 de 2003, v) debido proceso, y vi) la solución en el caso concreto.

1. Del Recurso Extraordinario de Revisión

El Recurso Extraordinario de Revisión es un mecanismo judicial establecido por el legislador en materia civil, penal, laboral y contencioso administrativo, como una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material, el cual tiene lugar cuando la decisión resuelve el fondo del asunto objeto de litigio; de ahí deviene su carácter extraordinario.

De acuerdo con la fecha en que fueron interpuestos los recursos extraordinarios de revisión, esto es, 1º de agosto de 2016 (fl 407) y 19 de junio de 2018 (fl. 415), contra la sentencia de 27 de mayo de 2013 y el momento en que quedó ejecutoriada la misma, el 20 de junio 2013, se tiene que la normatividad aplicable es la contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 que dispone lo siguiente:

"Art. 308. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

Sobre el particular el Consejo de Estado en providencia del 12 de agosto de 2014, modificó su postura en relación con la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, para indicar que este constituye un nuevo

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

17

proceso y no una instancia adicional al proceso de origen. Pese a su nombre –recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia.

En conclusión, en el presente asunto las disposiciones aplicables son las contenidas en la Ley 1437 de 2011, en tanto se interpuso el recurso con posterioridad a la entrada en vigencia de esta normatividad, por lo que se trata de un nuevo proceso ajeno e independiente a la causa que dio origen al fallo recurrido.

2. Oportunidad del recurso extraordinario de revisión

El recurso extraordinario de revisión visible a folios 1 al 15, presentado por la parte actora invoca como causal de revisión la prevista en **numeral 7º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011.**

Dicha preceptiva del C.P.A.C.A., taxativamente señala como causales de revisión las siguientes:

“ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

18

6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

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.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.”

(Subrayas y negritas del despacho).

El artículo 251 ibídem, establece el término para interponer el recurso de revisión. A su vez, el inciso 3° del mismo artículo se ocupó de determinar que en los casos en los cuales se invoque la causal 7° del artículo 250, el recurso deberá presentarse **dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso.**

De los argumentos descritos por la apoderada de la UGPP para sustentar el recurso de revisión, se deduce que los motivos de inconformidad por los que invoca dicha causal se originaron con la expedición de la sentencia del 27 de mayo de 2013, por medio de la cual el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, ordenó el reconocimiento de la pensión sobrevivientes, en calidad de hija mayor invalida a favor de la señora María Fernanda Sandoval Valero, sin que presuntamente cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 47 e inciso segundo del artículo 48 de la Ley 100 de 1993.

Así las cosas, se tiene que el Recurso Extraordinario de Revisión debió interponerse **dentro del año siguiente a la ejecutoria del fallo recurrido**, como quiera que dicha providencia fue la que dio origen a invocar la causal 7ª del artículo 250 del C.P.A.C.A.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

19

En el caso objeto de estudio, se observa que la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, quedó **ejecutoriada el 20 de junio de 2013**, entonces el término establecido en dicha causal comenzaría a operar desde el día siguiente a la ejecutoria del fallo del 27 de mayo de 2013, esto es, **el 21 de junio del mismo año** y vencería **el 21 de junio de 2014**, atendiendo el artículo 251 inciso 3 ibídem. Por tal razón el recurso de revisión que intenta la parte actora invocar frente a esa causal es extemporáneo, en tanto se formuló el **1 de agosto de 2016**.

En cuanto a la causal contemplada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 la Corte Constitucional en sentencia C 835 de 2003 Mp. Dr. Jaime Araujo Rentería declaró inexecutable la expresión en “cualquier tiempo” contenida en esta normatividad, para ello argumentó:

“ A partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas. Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica? La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas.

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra una acción especial o sui génesis de revisión y ordena que se tramite por el

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

20

procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código, esto es el procedimiento contencioso administrativo o laboral, o normas que los modifiquen y como quiera que se declaró inexecutable la expresión en cualquier tiempo, mientras el legislador establece un nuevo plazo, se tendrá como tal el que el legislador contempla actualmente para el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, según sea el órgano competente en cada caso.”

Ahora bien, es de aclarar que los cinco años a que se refiere la apoderada de la UGPP, como término para interponer oportunamente el recurso extraordinario de revisión, solo hace referencia a las causales específicas del artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹, y no en relación con las otras ocho (8) contenidas en el artículo 250 del CPACA., las cuales como se mencionó con anterioridad establece el término de (1) año para la presentación del recurso extraordinario de revisión, y sobre las contenidas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 el término es el establecido en el artículo 251 inciso 4 del CPACA, de esta manera la causal alegada por la apoderada de la UGPP en cuanto a la violación del debido proceso se presentó en la oportunidad establecida en la norma, y de ahí que se procederá a su análisis a continuación.

3. Legitimación en la causa por activa

En razón de que la causal alegada por la UGPP corresponde a la contenida en el literal A de la Ley 797 de 2003, es importante precisar que este artículo estableció quienes están legitimados para interponer el recurso de revisión frente a las causales que enlista, por tanto, este se podrá intentar a *“solicitud del Gobierno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del*

¹ Artículo 20 En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio.”

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

21

Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación”.

De esta manera, en un primer momento podría pensarse que la UGPP no se encuentra legitimada en la causa por activa para interponer el recurso de revisión; sin embargo, el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 por medio del cual se creó la unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fijó las funciones a cargo, entre otras:

“i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales haya decretado o se decretó su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003”

Así mismo, el Decreto No. 5021 de 2009 por el cual se establece la estructura y organización de la UGPP y las funciones de sus dependencias, indicó como función de la UGPP en el numeral 6 de su artículo 6 la siguiente: *“adelantar o asumir, cuando haya lugar, las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o normas que la adicionen o modifiquen”*. Aparte normativo que se conservó íntegramente en el Decreto No. 575 de 2013, por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP y se determina las funciones de sus dependencias.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

22

De esta manera en el caso en concreto se evidencia que la UGPP se encuentra legitimada para promover el recurso extraordinario de revisión en el cual invoca la causal prevista en el literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, legitimación además que ha sido viabilizada por el máximo órgano de lo Contencioso Administrativo.

4. De las causales del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ocupó un capítulo destinado al recurso extraordinario de revisión contenido en los artículos del 248 al 255.

En el artículo 252 estableció los requisitos que deben cumplirse para su interposición así.

“ARTÍCULO 252. REQUISITOS DEL RECURSO. El recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener:

1. La designación de las partes y sus representantes.
2. Nombre y domicilio del recurrente.
3. Los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento.
4. **La indicación precisa y razonada de la causal invocada.**

Con el recurso se deberá acompañar poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer”.

Como ya quedó descrito en líneas anteriores, la recurrente presenta el recurso de revisión con la convicción de que se configuran los presupuestos del **artículo 250 numeral 7 del CPACA** al igual que el **artículo 20 de la Ley 797 de 2003²**; sin embargo, en el escrito demandatorio indica de manera precisa y razonada la causal que frente

² (...)

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

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

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

23

al caso bajo examen es la contenida en el literal A del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues frente a la otra causal fue mencionada y argumentada jurídicamente por la parte.

El legislador tenía un doble propósito con el recurso extraordinario de revisión y con estas causales: en primer lugar, dar la posibilidad de que las providencias judiciales que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza puedan ser revisadas, y en segundo lugar que esa revisión se presente por alguna de las dos razones descritas en los literales a y b del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Además está claro que la finalidad del recurso de revisión no es la de instituir una instancia adicional, sino que el juez de la revisión determine si existió en la sentencia recurrida una violación al debido proceso, o que la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley, esto conforme a los presupuestos arriba señalados.

Ciertamente, el numeral 4) exige que debe cumplirse con **la indicación precisa y razonada de la causal invocada**, es decir que el recurrente debe señalar con precisión y justificar la causal o las causales en que se funda el recurso y aportar las pruebas necesarias, en tanto que el recurso de revisión exige una correlación entre los argumentos en que se fundamenta y la causal invocada.

Así las cosas, y como quiera que en los casos que se examina la recurrente manifestó la configuración de dos causales aplicables que se encuentran en normatividades distintas, es menester concluir que una de las causales alegadas (artículo 250 numeral 7 del CPACA) por la apoderada de la entidad ha caducado ya que el recurso que contiene esta causal no fue presentado en el término establecido en el artículo 251 del

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

24

CPACA, pero deberá abordar el estudio de la otra causal propuesta por la accionante la del literal A artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, en *“cuanto el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso”*.

5. Del debido proceso

En virtud del artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el derecho al debido proceso *“Se aplicará a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales”*. La jurisprudencia constitucional ha considerado que este derecho consiste en términos generales en:

“El conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se encuentre incurso en una actuación judicial o administrativa para que durante el trámite procesal se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación de correcta de la justicia”.

De tal forma, el derecho al debido proceso se erige como una garantía de todas las personas según la cual su intervención en una actuación administrativa o judicial está regida por reglas previamente establecidas por el legislador, que a su vez le permiten defenderse y solicitar las pruebas tendientes a demostrar lo que afirma, sin que la voluntad del funcionario público pueda tener alguna injerencia en las distintas etapas del proceso.

La Corte Constitucional³ ha enlistado los elementos particulares que integran el derecho al debido proceso en sede administrativa de esta manera:

“(…) Hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo,
Entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la Notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a

³ Sentencia T 242 de 1999

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

25

que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la Participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a Que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico,(vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Por otro lado el mismo órgano⁴ jurisdiccional ha mencionado unas características relevantes frente a este derecho así:

“La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: **(i)** El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; **(ii)** el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; **(iii)** El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; **(iv)** el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; **(v)** el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y **(vi)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos

⁴ Sentencia C 341 de 2014 Corte Constitucional.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

26

del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”

Según se advierte, el derecho al debido proceso es considerado como aquella ritualidad y garantía que se debe aplicar en el procedimiento que se surta en vía administrativa o judicial para el respeto del derecho al acceso a la administración de justicia.

Frente a ello es necesario explicar la diferencia que existe entre el proceso y procedimiento para lo cual es necesario acudir a la doctrina; sobre este particular el doctrinante Carnelutti ⁵ precisa:

"Suma de los actos que se cumplen para la composición de la litis", el procedimiento es "el orden o sucesión de su cumplimiento". "El procedimiento es el proceso en movimiento o en otros términos, el movimiento del proceso"

Por otra parte, Calamandrei acota:

“Los términos "proceso" y "procedimiento", aun empleándose en el lenguaje común como sinónimos, tiene significados técnicos diversos, en cuanto el procedimiento nos indica más propiamente el aspecto exterior del fenómeno procesal, siendo posible que en el curso del mismo proceso pueda, en diversas fases, cambiar el procedimiento".

Observado el enfoque del debido proceso en nuestro ordenamiento jurídico colombiano y la aplicabilidad en cuanto al procedimiento que se realice en vía administrativa o judicial, la Sala ahondará en el sub examine este punto con el fin de delimitar si existió al momento del reconocimiento del derecho pensional a favor de la accionante una vulneración al debido proceso en el trámite del proceso ordinario.

⁵ CARNELUTTI, Francesco, LECCIONES SOBRE EL PROCESO PENAL, Tomo III, Buenos Aires-Argentina, 1964.

CARNELUTTI Francesco, SISTEMA DE DERECHO PROCESAL. Traducción española de Niceto Alcalá – Zamora Castilla y Santiago Sentís Melendo. Uteba Argentina, Buenos Aires.

[22] CALAMANDREI, ob. Cit., pág. 317

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

27

Se enfatiza que la apoderada de la UGPP no argumenta jurídicamente ni allega al plenario medios probatorios que den certeza para la configuración de la causal de violación al debido proceso instituida en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, sino por el contrario realiza argumentaciones de carácter sustancial frente al reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes de la aquí demandada.

De tal manera que una vez revisado el trámite surtido en el juzgado de primera instancia, Tribunal y el fallo de tutela proferido por el Consejo de Estado, no se avizora vulneración alguna al debido proceso en el trámite realizado dentro del proceso de primera instancia, apelación de la sentencia y del fallo de tutela que invalide la actuación o el reconocimiento del derecho pensional a la accionada.

Además se advierte que la decisión materia de revisión es producto del acatamiento de la providencia de fecha 4 de abril de 2013 proferida por el Consejo de Estado en sede de tutela, y contiene un análisis vinculante sobre el reconocimiento del derecho pensional a favor de la señora María Fernanda Sandoval Valero, de tal manera que tratándose de un pronunciamiento del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa que además constituye un precedente vertical frente al caso sub examine, para el a quo era ineludible de modo que por este aspecto no se puede considerar que haya existido vulneración del debido proceso.

6. Conclusiones

La Sala concluye que en el caso sub examine existe caducidad frente a la causal establecida en el artículo 250 numeral 7 del CPACA pues el recurso de revisión se presentó de manera extemporánea al término establecido en el artículo 251 del mismo estatuto.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados 15000-31-33-005-2003-01736-01

28

Por otra parte, una vez examinado el expediente y la providencia de fecha 27 de mayo de 2013 dentro del proceso ordinario proferida por el Juez Administrativo, se observa que no hay configuración de la causal establecida en el artículo 20 literal A de la Ley 797 de 2003, ya que no existió violación al debido proceso en el trámite procesal y procedimental del mismo.

Por lo expuesto, se declararán infundados los recursos de revisión presentado por la UGPP.

7.- De las costas

Al tenor del artículo 188 del CPACA dispone que: "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código Procedimiento Civil."

De acuerdo con el artículo 365 del C.G.P., la condena en costas se sujetará conforme las siguientes reglas:

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

El anterior enunciado normativo debe ser revisado conjuntamente con el numeral 8 del mismo artículo, que prevé:

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

Atendiendo las normas citadas, la Sala observa que el proceso de la referencia se trata de aquellos en los cuales dentro de la decisión

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

29

definitiva que se profiera debe disponerse la condena en costas, tal como lo establece el numeral 10 del artículo 365 del C.G.P., norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del C.P.A.C.A. Además es evidente que la parte vencida es la UGPP, pues se decide declarar infundado el recurso extraordinario de revisión que promovió en contra de la sentencia de 27 de mayo de 2013. Adicionalmente está demostrado que la parte demandada tuvo que emprender diligencias procesales a fin de defender sus intereses como designar apoderado judicial para la contestación del recurso, quien intervino en la oportunidad procesal.

De suerte que hay lugar a imponer condena en costas en favor de la demandada conforme lo establece el Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADOS los recursos extraordinarios de revisión, interpuestos por la UGPP contra la sentencia de 27 de mayo de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja.

SEGUNDO: Condenar en esta instancia en costas y agencias en derecho a la parte vencida, monto que será fijado una vez quede en firme la presente providencia.

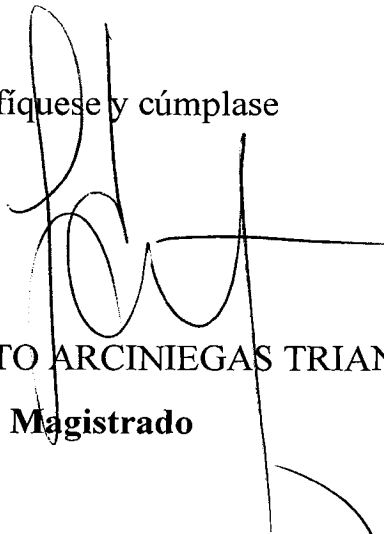
Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : María Fernanda Sandoval Valero
Expedientes : 15000-23-31-000-2003-01736-01
acumulados : 15000-31-33-005-2003-01736-01

30

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, procédase por Secretaria a su archivo no sin antes hacer las anotaciones del caso.

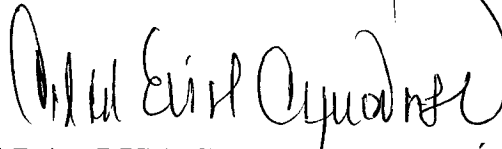
Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 2, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase



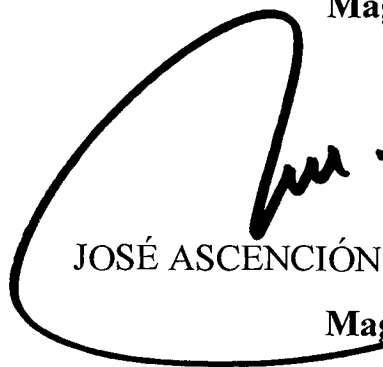
LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

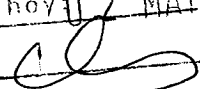
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

(Hoja de firmas 15000-23-31-000-2003-01736-01 15000-31-33-005-2003-01736-01)

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 72 de hoy 02 MAY 2019
EL SECRETARIO 

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 2**

Tunja, 29 ABR 2018

Asunto : **Recurso Extraordinario de Revisión**
Demandante : **Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
“UGPP”**
Demandado : **Leonel Rodríguez Barbosa**
Expediente : **15001-33-31-702-2012-00060-02**

Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana

Decide la Sala el recurso el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP, el 21 de junio de 2018, contra la sentencia del 29 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, que accedió a las pretensiones en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Leonel Rodríguez Barbosa.

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

Por intermedio de apoderada judicial el señor Leonel Rodríguez Barbosa, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscal UGPP, con el fin de que se declarará la nulidad de la Resolución No. UGM 008600 del 15 de septiembre de 2011 expedida por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E. en liquidación, mediante la cual negó la reliquidación de la jubilación del actor.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

2

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se ordenará a CAJANAL reliquidar la pensión vitalicia de jubilación incluyendo todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Así mismo de condenar a la entidad a reconocer las diferencias de las mesadas pensionales, entre los valores que reconoció y los que debe reconocer, de igual manera solicitó la actualización de estos emolumentos conforme el Índice de Precios al Consumidor.

Los hechos en los que se fundamentó las pretensiones de este medio de control fueron los siguientes:

Mencionó que el accionante nació el 20 de junio de 1948 y que prestó sus servicios para el Instituto Colombiano Agropecuario “ICA” desde el 1 de febrero de 1972 hasta el 31 de marzo de 1993, fecha de retiro definitivo del servicio.

Manifestó que a través de la Resolución No. 12091 del 18 de abril de 2005 se le reconoció pensión de jubilación efectiva a partir del 20 de junio de 2003 sin tener en cuenta todos los factores salariales devengados en el último año de servicio.

Sostuvo que, por intermedio de apoderada judicial, solicitó la reliquidación de su mesada pensional, la cual fue despachada de manera negativa mediante Resolución No. 008600 del 15 de septiembre de 2011, argumentando que en la liquidación se aplicó el Decreto 1158 de 1994 sin tener en cuenta que el demandante se encontraba en el régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Adujó que la entidad demandada al expedir la Resolución No. 008600 del 15 de septiembre de 2011 incurrió en las causales de anulación por violación a la ley y falsa motivación, habida cuenta que con la expedición

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

3

de este acto administrativo se transgredieron los postulados constitucionales y legales que reglamentan la materia, omitiendo el verdadero derecho que le asiste a que su pensión sea reliquidada teniendo en cuenta los factores salariales que devengó durante el último año de servicio.

Por último, manifestó que al liquidar la pensión de jubilación del actor, la entidad no tuvo en cuenta que el señor Leonel Rodríguez se encuentra cobijado por el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, y por tal motivo la normatividad aplicable para el caso de la reliquidación de la pensión de jubilación es la Ley 33 de 1985.

2. Del fallo de primera instancia recurrido en revisión (fls. 152-161).

El Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, mediante providencia del 29 de noviembre de 2013, resolvió acceder a las pretensiones de la demanda, como fundamento de su decisión abordó las siguientes temáticas: marco jurídico de la pensión ordinaria de jubilación, de los factores salariales para determinar la base de liquidación de la pensión, caso concreto.

Frente a la temática (factores salariales para determinar la base de liquidación de la pensión) el juez de instancia adujo que el demandante se encuentra cobijado con el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y que para el caso sub examine el régimen aplicable al actor es el previsto en la Ley 33 de 1985 y 62 del mismo año, además reiteró que el accionante no es beneficiario de las excepciones previstas por el artículo 1º de la Ley 33 de 1985, en consecuencia determinó la aplicación total de la Ley 33 de 1985.

Respecto de los factores salariales que deben constituir el ingreso base de liquidación pensional, mencionó que el Consejo de Estado en Sentencia

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

4

de Unificación llegó a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio.

Por último citó la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección C Mp. Víctor Hernando Alvarado radicado No.25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) con el fin de concluir que para liquidar la pensión de jubilación se deben tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que recibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa de los servicios independientemente de la denominación que se les dé, incluyendo las primas de navidad y vacaciones, a las cuales a pesar de tener la naturaleza de prestaciones sociales, el legislador les dio la connotación de factor salarial para efecto de liquidar pensiones y cesantías como expresamente quedo establecido en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, en definitiva adujo que la pensión del actor debe liquidarse teniendo en cuenta todos los factores salariales percibidos en el último año de servicio, por lo tanto la pensión corresponderá al 75% del promedio de dichos factores salariales.

3. Del recurso extraordinario de revisión (fl. 40 - 50).

Con escrito del 21 de junio de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales-UGPP, por medio de apoderado judicial, interpuso recurso extraordinario de revisión contra el fallo del 29 de noviembre de 2013, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

5

Invocó las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, cuyo tenor literal es el siguiente:

"ARTÍCULO 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que hayan decretado o decreten el 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 a sus competencias a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

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

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

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

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

(Negrilla fuera de texto).

Las cuales fueron sustentadas de la siguiente manera:

i. El reconocimiento se obtuvo con violación del debido proceso.

Adujó que la orden judicial se obtuvo con vulneración al debido proceso en tanto la reliquidación de la pensión de jubilación en los términos señalados no corresponde, pues lo correcto es que se tuviera en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 36 y 21 de la Ley 100 de 1993 respecto al IBL y factores que deben ser tenidos en cuenta al momento de liquidar la prestación, por lo anterior el apoderado de la entidad considera que el fallo acusado transgrede los principios superiores de legalidad consagrados en los artículos 1,2,6,121,123 inciso 2 y 124 de la Carta Política.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

6

ii. La cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo a la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables

Mencionó que es dable determinar que el accionado es acreedor del régimen de transición instituido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto nació el 20 de junio de 1948 y para el primero de abril de 1994 tenía más de 40 años de edad, permitiendo que se apliquen las prerrogativas de transición consistentes en aplicar la normatividad anterior a la cual se encontraba afiliado que para el presente caso es la Ley 33 de 1985, respetando las condiciones de EDAD, TIEMPO y MONTO, pero en cuanto la liquidación o porcentaje del Ingreso Base de Liquidación sería aplicable el 75% de lo devengado sobre el salario promedio de 10 años o tiempo que le hiciera falta para adquirir el derecho.

Que la sentencia materia de revisión incurre en la causal antes referida toda vez que se aplicó de forma equivocada disposiciones normativas e interpretaciones contraviniendo la normatividad y jurisprudencia aplicable al caso, ordenando de tal forma la reliquidación de la pensión de vejez del actor por cumplir con los requisitos del régimen de transición establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 aplicando un IBL del 75% de salario promedio de los factores devengados en el último año de servicio con la inclusión de todos los factores en aplicación a lo dispuesto en la Ley 33 de 1985, de esta manera se desconoce la normatividad y sostenibilidad financiera del sistema toda vez que contribuye a aumentar para el caso bajo examen en un 27% la mesada pensional.

Como último argumento indicó que se observa la configuración de un abuso palmario del derecho, como lo ha denominado la Corte Constitucional no solo porque se malinterpretó el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sino porque se desconocieron los precedentes obligatorios y

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

7

vinculantes emitidos por la Corte Constitucional sobre la forma de liquidar el IBL de las personas sujetas al régimen de transición frente a los factores salariales que deben ser tenidos en cuenta para liquidar la prestación, situaciones que hace que el presente reconocimiento prestacional sea irregular, ya que se obtuvo con ventajas irrazonables relacionadas con un incremento de su prestación pensional con un grave detrimento del erario público.

4.- Oposición al recurso extraordinario de revisión (fls. 197-211).

El 19 de octubre de 2018, el señor Leonel Rodríguez Barbosa, a través de apoderada judicial y en su condición de beneficiario de la pensión de jubilación, dio contestación al recurso extraordinario de revisión, así:

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones solicitadas por el apoderado de la entidad, por carecer de fundamentos jurídicos y fácticos como lo es que se tenga sentencias de la Corte Constitucional, las cuales fueron decisiones posteriores a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja la cual quedó debidamente ejecutoriada el día 14 de enero de 2014.

La apoderada de la parte demandada propuso como excepciones las siguientes: “IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE REVISIÓN, COSA JUZGADA, FALTA DEL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN, DECISIÓN QUE TOMÓ EL JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE DESCONGESTIÓN DE TUNJA CORRESPONDE A LA NORMA VIGENTE AL MOMENTO DE PROFERIR SENTENCIA.”

Frente a la improcedencia de la acción de revisión, expresó que la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Tunja, está conforme a derecho, por cuanto en la parte

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

8

motiva y resolutive de la sentencia hace referencia a que la norma aplicable al señor Leonel Barbosa es la Ley 33 de 1985 pues es beneficiario del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Mencionó que en sentencia de unificación del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010 en el expediente No. 250002325000200607509 actor Luis Mario Velandia y Mp. Víctor Hernando Alvarado Ardila, este órgano jurisdiccional determinó que las liquidaciones de las pensiones bajo el régimen de transición deben ser liquidadas teniendo en cuenta en la liquidación todos los factores salariales devengados habitual y periódicamente en el último año de servicio que en el caso sub examine es del periodo comprendido entre el mes de marzo de 2008 hasta el mes de marzo de 2009.

Manifestó que esta misma sentencia de unificación explicó que las sentencias proferidas por la Corte Constitucional (C 258 de 2013, SU 230 de 2015 y T 615 de 2016 entre otras), no pueden ser atendidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo pues de ser así se transgrediría los principios de progresividad, favorabilidad y comprometería derechos labores de rango constitucional.

En cuanto a la excepción de cosa juzgada adujo que esta figura jurídica trae como consecuencia la garantía de la seguridad jurídica y la prevalencia de la seguridad social como lo ha manifestado la Sala Plena del Consejo de Estado, además que en el proceso en examen se demostró con los documentos que reposan en el expediente, que el accionante laboró en el “ICA” desde el 1 de febrero de 1972 hasta el 31 de marzo de 1993 y durante este tiempo siempre devengó los mismos factores salariales que fueron reconocidos en sentencia judicial por lo que no existe abuso del derecho o fraude a la ley.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

9

Sobre la falta de agotamiento del recurso de apelación indicó que la entidad no presentó el recurso de apelación en el término establecido en la normatividad, por lo que no puede pretender revivir los términos a través del recurso extraordinario de revisión.

Por último mencionó que la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, correspondió a la aplicación de la jurisprudencia y normatividad vigente para el momento de la solicitud de reliquidación pensional, pues hasta el mes de agosto de 2018 hubo cambio de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, por lo que las decisiones tomadas con anterioridad a esta sentencia ostentan la configuración de cosa juzgada la cual es inmodificable esto con sujeción a los artículos 4, 29, 121,126,13,83,230,241 de la Constitución Política de Colombia.

5. Del trámite procesal del recurso extraordinario

El recurso extraordinario de revisión fue presentado el 21 de junio de 2018 el cual fue admitido por auto de fecha 21 de septiembre de 2018 ordenando las notificaciones y traslados correspondientes.

Al presente recurso extraordinario de revisión, se le aplicó el procedimiento previsto en los artículos 248 a 255 de la Ley 1437 de 2011 C.P.A.C.A.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En relación con el recurso extraordinario de revisión debe decirse que procede contra todas las sentencias ejecutoriadas dictadas por las autoridades judiciales que integran la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, en los términos de los artículos 248 y 249 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con esta normativa, la competencia para el trámite de este recurso de naturaleza extraordinaria, dependerá de la autoridad judicial que haya dictado la decisión que se cuestiona mediante este mecanismo.

En efecto, si el fallo es proferido por los jueces, le compete adelantar y decidir el recurso extraordinario a los Tribunales Administrativos en única instancia, y efectivamente la entidad demandante pretende se revise la sentencia del 29 de noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, por lo tanto, es competente este Tribunal Administrativo para conocer y decidir el recurso de conformidad con el artículo 249, inciso final, de la Ley 1437 de 2011, y dado que el mismo se tramita en única instancia, las decisiones relacionadas con la admisión, inadmisión, rechazo, son de competencia del ponente, no así la decisión de fondo que corresponde a la Sala de decisión.

2.- Planteamiento del problema jurídico

La Sala debe determinar si en la sentencia del 29 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja, existe la configuración de la causales contempladas en el literal A y B del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues, a juicio de la UGPP, se le reliquidó la mesada pensional al señor Leonel Rodríguez Barbosa con aplicación errónea de los artículos 36 y 21 de la Ley 100 de 1993, y sin observancia del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, excediendo así la cuantía del derecho pensional reconocido conforme lo establece la ley y afectando el erario público.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

11

De entrada se observa que las razones que plantea el demandante, estrictamente no guardan relación con aspectos atinentes al debido proceso como garantía superior, que busca resguardar al individuo incurso en una actuación administrativa o judicial, para que su trámite se respete el juez natural, los derechos de defensa y contradicción, y los demás que hagan parte de su núcleo esencial.

Sin embargo a continuación se analizarán las causales invocadas por el recurrente, para lo cual la Sala abordará en su orden el siguiente estudio; i) del Recurso Extraordinario de Revisión; ii) del ingreso Base de Liquidación para pensiones con régimen de transición antes de la sentencia SU del 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado, iii) los derechos adquiridos, iv) conclusión.

3. Del Recurso Extraordinario de Revisión

El Recurso Extraordinario de Revisión es un mecanismo judicial establecido por el legislador en materia civil, penal, laboral y contencioso administrativo, como una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material, el cual tiene lugar cuando la decisión resuelve el fondo del asunto objeto de litigio; de ahí deviene su carácter extraordinario.

De acuerdo con la fecha en que fue interpuesto el recurso extraordinario de revisión, esto es, 21 de junio de 2018 (fl 104) , contra la sentencia del 29 de noviembre de 2013 y el momento en que quedó ejecutoriada la misma, el 14 de enero de 2014, se tiene que la normatividad aplicable es la contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 que dispone lo siguiente:

"Art. 308. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

12

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

Sobre el particular el Consejo de Estado en providencia del 12 de agosto de 2014, modificó su postura en relación con la naturaleza del recurso extraordinario de revisión, para indicar que este constituye un nuevo proceso y no una instancia adicional al proceso de origen. Pese a su nombre –recurso extraordinario-, este se inicia con una demanda contra la sentencia, que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia.

En conclusión, en el presente asunto las disposiciones aplicables son las contenidas en la Ley 1437 de 2011, en tanto se interpuso el recurso con posterioridad a la entrada en vigencia de esta normatividad, por lo que se trata de un nuevo proceso ajeno e independiente a la causa que dio origen al fallo recurrido.

4. Ingreso Base de Liquidación para pensiones con régimen de transición antes de la sentencia SU del 28 de agosto de 2018 proferida por el Consejo de Estado

El Consejo de Estado en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, indicó que el artículo 3 de la Ley 33 de 1985 no señalaba en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos estaban simplemente enunciados y no impedían la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicio esta postura fue argumentada a partir del sentido y alcance de las expresiones “salario” y “factor salarial”, bajo el entendido que “constituyen salario todas las

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

13

sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios” con fundamento, además, en los principios de favorabilidad en materia laboral y progresividad.

Los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa al resolver pretensiones de reliquidación de pensiones aplicando el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, venían sustentando la procedencia de la inclusión de todos los factores salariales que hubieran devengado los accionantes en el año anterior al retiro del servicio, siendo ese periodo el tiempo que debía tomarse el IBL, posición que se fundamentaba en el principio de inescindibilidad de la norma y en el acatamiento del precedente jurisprudencial de unificación del Consejo de Estado, fijado en sentencia SU 4 de agosto de 2010, y en las reiteraciones jurisprudenciales que sobre el asunto hizo la Sección Segunda del alto tribunal, considerando adicionalmente que las sentencias C 258 de 2013 SU 230 de 2015 proferidas por la Corte Constitucional no resultaban aplicables a los casos aquí debatidos, por cuanto aplicaban únicamente al régimen pensional establecido en el artículo 17 de la Ley 4ª de 1992, sin extenderse a los regímenes pensionales especiales o exceptuados.

Posteriormente, con la expedición de la sentencia de unificación de la Corte Constitucional SU-395 de 2017, a criterio de este Tribunal se consolida la doctrina de esa Corporación adoptada en los fallos mencionados, para estatuir que de manera general, el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 conlleva la aplicación del monto, edad, y tiempo de servicio del régimen pensional anterior, y por tanto no incluye el ingreso base de liquidación de la pensión; es decir, en sentencia SU-395 de 2017, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia en el sentido de que el IBL no hace parte del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el cual debe ser calculado con el promedio de los últimos 10 años de conformidad con el Decreto 1158 de 1994.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

14

Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 28 de agosto de 2018, proferida dentro del expediente No. 520012333000201200143-00, modificó el criterio que había expuesto en la sentencia de fecha 4 de agosto de 2010, según el cual, el IBL para las pensiones de los beneficiarios de la transición se regían por lo previsto en los artículos 1º y 3º de la Ley 33 de 1985, al ser un elemento al que se aplican las normas anteriores, y los factores salariales son todos aquellos devengados por el trabajador, pues los contenidos en las norma no son taxativos sino enunciativos, pues para la Sala Plena dicho criterio interpretativo traspasa la voluntad del legislador, el que, por virtud de su libertad de configuración enlistó los factores que conforman la base de liquidación pensional y a ellos es que se debe limitar dicha base.

De acuerdo a lo anterior mencionado se puede inferir que existió en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo un precedente jurisprudencial vertical pacífico con anterioridad al fallo de agosto de 2018, pues después de esta fecha cambiaron las reglas jurisprudenciales frente al Ingreso Base de Liquidación de las pensiones con aplicabilidad del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Es de menester aducir que las sentencias proferidas en vigencia de la jurisprudencia del año 2010 antes de la providencia de unificación del año 2018 tienen validez plena ya que hicieron tránsito a cosa juzgada formal y material, pues hacen parte del acatamiento del precedente vertical emanado por el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

5. Los derechos adquiridos

Desde la expedición de la Constitución Política de Colombia en el año de 1991 el constituyente primario estableció la protección a los derechos de

los colombianos consolidados a la luz de las diferentes normatividades para garantizar así la efectividad de un valor muy importante en el Estado Social de derecho, como es la seguridad jurídica.

La Carta Política en el artículo 58 estableció:

“ARTICULO 58. Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” (...)

Al respecto, ha señalado la Corte¹ Constitucional que se entiende por derechos adquiridos aquellas situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona”, es decir, que para que se configure un derecho adquirido, es necesario que se reúnan todas las condiciones necesarias para adquirirlo antes de que opere el tránsito legislativo. Por otra parte, las meras expectativas “son aquellas esperanzas o probabilidades que tiene una persona de adquirir en el futuro un derecho, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico

Partiendo de los criterios señalados anteriormente, este órgano jurisdiccional indicó las principales diferencias entre estas dos instituciones se encuentra que, mientras los derechos adquiridos gozan de la garantía de firmeza e inmutabilidad que se deriva de su protección expresa en la Constitución, salvo casos excepcionales (art. 58), las meras expectativas, por el contrario, pueden ser objeto de modificación por el legislador, pues carecen de dicha protección constitucional.

¹ Sentencia T 045 de 2016

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

16

En cuanto a la misma temática, pero relacionada con los derechos pensionales el mismo órgano jurisdiccional mediante sentencia² C 596 de 1997 fijó el siguiente criterio:

“Justamente por cuanto los derechos a la seguridad social no se tienen por el simple hecho de ser persona humana, como sí sucede con los derechos fundamentales o derechos de primera generación, **para ser titular de ellos es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos que la ley, de manera general, impone para adquirirlos. Cuando, en vigencia de la ley que señala tales requisitos, estos llegan a cumplirse, se habla de derecho adquirido en materia de seguridad social. Cuando, por el contrario, durante el término de vigencia de la ley que prescribe tales condiciones, la persona que aspira a la titularidad de ellos está en vía de cumplirlas, se habla de expectativa de derecho.**

“Las consecuencias jurídicas en uno y otro supuesto son bien distintas: **los derechos adquiridos, al tenor del artículo 58 la Carta Política, no pueden ser desconocidos por leyes posteriores; no así las simples expectativas de derecho.**”

“Para el caso concreto de las personas a las que se refiere la norma demandada, esto es **las personas beneficiarias del régimen de transición al que se ha hecho referencia en esta Sentencia, resulta evidente que, por cuanto ellas, al momento de entrar a regir la Ley 100 de 1993 no habían cumplido aún con los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez por el régimen pensional al cual estuvieran afiliadas, no habían adquirido ningún derecho en tal sentido, y sólo tenían al respecto una expectativa de derecho...**” (Subrayado y resaltado fuera de texto)

De tal forma que aplicando estos conceptos normativos y jurisprudenciales al caso en estudio, esta Sala observa que el señor Leonel Rodríguez Barbosa, para el mes de abril de 1994 (entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993) tenía los requisitos de edad y tiempo establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para la aplicación del régimen de transición instituida en esta normatividad.

Por lo anterior el accionado era beneficiario de la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993 esto es la Ley 33 de 1985 con arreglo a la

² Sentencia C-596 de 1997 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

17

jurisprudencia que para la fecha estuviera vigente en el ordenamiento jurídico colombiano.

El abogado de la entidad demandante en los argumentos del recurso extraordinario de revisión plantea, que la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional era la aplicable para resolver el litigio suscitado en el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de la ciudad de Tunja, pues en su parecer establecía las reglas para reliquidación de la mesada pensional del señor Leonel Barbosa, frente a lo cual la Sala considera que este argumento es equivocado ya que el juez administrativo acató el precedente jurisprudencial emanado por su alto órgano de cierre que mediante sentencia del 4 de agosto de 2010 donde se estableció la forma de liquidación de la mesada pensional para pensionados beneficiarios del régimen de transición, con aplicación de la Ley 33 de 1985.

De igual forma la entidad tenía a su alcance los medios procesales de impugnación de esta providencia (apelación), que no fueron utilizados para controvertir la interpretación errónea realizada por el juzgado de instancia en cuanto a la aplicación de los artículos 36 y 21 de la Ley 100 de 1993 y jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a esta temática.

Existe entonces cosa juzgada en este caso, puesto que la sentencia proferida por el Juzgado Administrativo de Descongestión de la ciudad de Tunja consolidó un derecho pensional a favor del señor Leonel Barbosa, ya que el juez de instancia aplicó para la fecha de la resolución del litigio la normatividad y jurisprudencia que estaba vigente en ese momento, pues el precedente vertical del Consejo de Estado establecía de forma precisa y clara las reglas para la reliquidación de la mesada pensional según la Ley 33 de 1985.

6. Conclusión

Por lo expuesto la Sala concluye que el fallo del Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja no incurre en las causales establecidas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, ya que de un lado no existió vulneración al debido proceso en el trámite del proceso, por cuanto se agotaron todas las etapas procedimentales con respeto del derecho a la defensa y contradicción, sin que el apoderado de la entidad solicitará nulidades o interpusiera otros mecanismos jurídicos para alegar la violación al debido proceso dentro de este trámite procesal.

De otro lado en cuanto a la causal del literal B) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la misma no se configura ya que la reliquidación de la mesada pensional se realizó conforme a la normatividad legal y jurisprudencia del alto órgano jurisdiccional (sentencia del 4 de agosto de 2010 Consejo de Estado) vigente para la época de la solicitud de reliquidación pensional por parte del señor Leonel Rodríguez Barbosa, decisión que según se explicó, hizo tránsito a cosa juzgada.

7.- De las costas

Al tenor del artículo 188 del CPACA dispone que: "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código Procedimiento Civil."

De acuerdo con el artículo 365 del C.G.P., la condena en costas se sujetará conforme las siguientes reglas:

"1°. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.
(...)"(Destacado de la Sala).

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

19

El anterior enunciado normativo debe ser analizado conjuntamente con el numeral 8 del mismo artículo, que prevé:

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

Atendiendo las normas citadas, la Sala observa que el proceso de la referencia se trata de aquellos en los cuales dentro de la decisión definitiva que se profiera debe disponerse la condena en costas, tal como lo establece el numeral 10 del artículo 365 del C.G.P., norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del C.P.A.C.A., además es evidente que la parte vencida es la UGPP, pues se resolvió infundado el recurso extraordinario de revisión que promovió en contra de la sentencia del 29 de noviembre de 2013, adicional a eso aparece demostrado que la parte demandada tuvo que emprender diligencias procesales a fin de defender sus intereses como designar apoderada judicial para la contestación del recurso quien intervino en la oportunidad procesal.

De suerte que hay lugar a imponer condena en costas en favor de la demandada conforme lo establece el artículo 5 numeral 9 del Acuerdo PSSA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión No. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso extraordinario de revisión, interpuesto por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP" contra la sentencia de 29 de noviembre de 2013, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Tunja.

Asunto : Recurso Extraordinario de Revisión
Demandante : UGPP
Demandado : Leonel Rodríguez Barbosa
Expediente : 15001-33-31-702-2012-00060-02

20

SEGUNDO: CONDENAR en esta instancia en costas y agencias en derecho a la parte vencida, se fija como agencias en derecho la suma equivalente a uno (1) S.M.M.L.V.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, procédase por Secretaria a su archivo no sin antes hacer las anotaciones del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 2, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrado

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 72 de hoy: 02 MAY 2019
EL SECRETARIO