

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, nueve (09) de abril de dos mil diecinueve (2019)

TRÁMITE:	REVISIÓN - ARTÍCULO 20 DE LA LEY 797 DE 2003 - RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN (NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO)
DEMANDANTE:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
DEMANDADO:	ANA LUCILA HERRERA DE HERNÁNDEZ
RADICADO:	50001-23-33-000-2019-00094-00

I. AUTO

Procede el Despacho a realizar el estudio de admisión de la acción de revisión interpuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, contra la sentencia de fecha 31 de mayo de 2013 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio que declaró la nulidad de la Resolución No. 02345 de 25 de febrero de 2002¹ "por la cual se reliquida una pensión de vejez de conformidad con la ley 100 de 1993", y la nulidad de la Resolución PAP 052871 del 12 de mayo de 2011² "por la cual se resuelve un recurso de reposición y se revoca la resolución 41276 del 28 de febrero de 2011", a la señora Ana Lucila Herrera de Hernández, siendo expedidas por la Caja Nacional De Previsión Social E.I.C.E en Liquidación y, en consecuencia, ordenó que se reliquide la pensión del accionante.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda ordinaria y su decisión.

En ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 85 del Código del Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-, la señora Ana Lucila Herrera de Hernández por conducto de apoderado judicial, presentó demanda contra la Caja Nacional de Previsión Social (Liquidada), hoy Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, con el objeto de solicitar la nulidad de: i) la Resolución No. 02345 del 25 de febrero de 2002, y ii) la Resolución No. PAP 052871 del 12 de mayo de 2011, que le reliquidaron la pensión reconocida.

¹ Folios 67-69

² Folios 107-109

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
Recurso Extraordinario de Revisión
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
AUTO: Admite demanda
EAMC

El Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio en fallo del 31 de mayo de 2013³, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de las Resoluciones No. 02345 de 25 de febrero de 2002, y No. PAP 052871 del 12 de mayo de 2011 y, en consecuencia, condenó a la Caja Nacional De Previsión Social E.I.C.E (hoy Liquidada), reliquidar la pensión de jubilación de la señora Ana Lucila Herrera de Hernández teniendo en cuenta todos los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status jurídico de pensionado.

La anterior decisión no fue objeto del recurso de apelación.

1.2. Del recurso extraordinario de revisión interpuesto⁴.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, quien sustituyó a Cajanal E.I.C.E Liquidada, interpone Recurso Extraordinario de Revisión con fundamento en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003⁵ y solicita que se revoque la sentencia de fecha 31 de mayo de 2013 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio y, en su lugar, se declare que a la señora Ana Lucila Herrera de Hernández no le asiste el derecho a la reliquidación pensional con aplicación del ingreso base de liquidación distinto al contenido en el artículo 36⁶ de la Ley 100 de 1993 ni la inclusión de factores salariales diferentes a los señalados en el Decreto 1158 de 1994⁷.

³ Folios 136 a 143.

⁴ Folios 156 al 166.

⁵ "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales."

⁶ ARTICULO. 36.- Régimen de transición. La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. Sin embargo, cuando el tiempo que les hiciera falta fuese igual o inferior a dos (2) años a la entrada en vigencia de la presente ley, el ingreso base para liquidar la pensión será el promedio de lo devengado en los dos (2) últimos años, para los trabajadores del sector privado y de un (1) año para los servidores públicos. (El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-168 de 1995.).

⁷ Por el cual se modifica el artículo 60 del Decreto 691 de 1994, el cual quedó de la siguiente manera: ARTICULO 1o. El artículo 60 del Decreto 691 de 1994, quedará así: "Base de Cotización".

El salario mensual base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

- a) La asignación básica mensual;
- b) Los gastos de representación;
- c) La prima técnica, cuando sea factor de salario;
- d) Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- e) La remuneración por trabajo dominical o festivo;
- f) La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras, o realizado en jornada nocturna;
- g) La bonificación por servicios prestados;

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
 Recurso Extraordinario de Revisión
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
 AUTO: Admite demanda
 EAMC

Como fundamento del recurso, expone que de conformidad con lo señalado en las sentencias C-168 de 1995, C-258 de 2013, SU 230 de 2015, entre otras, de la Corte Constitucional, deben adoptarse como el ingreso base de liquidación las reglas contenidas en el artículo 36 o 21⁸ de la Ley 100 de 1993 las que deben observarse para la determinación del monto pensional, según el caso, así como los factores base de liquidación determinados en el Decreto 1158 de 1994, y fijando como tasa de reemplazo el 75% previsto en la el Decreto 1047 de 1978, Decreto 1933 de 1989 y la Ley 860 de 2003; por haber adquirido su status pensional conforme a las condiciones del régimen de transición y no antes.

III. CONSIDERACIONES

La acción de revisión prevista en la Ley 797 de 2003, «*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales*», contempló la revisión del reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> *Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.*

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

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

- a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y*
- b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.”*

De otra parte, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 251 reguló lo concerniente a la temporalidad para la interposición del recurso en los siguientes términos:

«Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá

⁸ ARTÍCULO 21.-Ingreso base de liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
Recurso Extraordinario de Revisión
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
AUTO: Admite demanda
EAMC

interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.

En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso.

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.»

La norma precitada permite que se ejerza la acción especial de revisión en contra de las providencias judiciales, transacciones, conciliaciones judiciales o extrajudiciales que decreten o reconozcan la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza a cargo del tesoro público, las cuales podrán quedar sin efectos siempre que se configure alguna de las dos causales de revisión allí previstas.

Ahora, aunque la normativa prevé que el trámite que debe darse al recurso es el mismo contemplado en el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011 y que las causales son las establecidas en el artículo 250 *ibidem*, lo cierto es que la acción de revisión contemplada por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 ha sido considerada como una acción especial, con particularidades propias; al respecto el Consejo de Estado ha señalado⁹:

“Sobre la citada revisión la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003, señaló que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 es una “una acción especial o sui génesis de revisión” que no consiste en una verificación simple de la legalidad de las sentencias, sino que debe tramitarse “a través de una demanda, esto es, observando las formalidades y requisitos previstos en los prenotados estatutos para el recurso extraordinario de revisión”, así:

*...
En este orden, precisa la Sala que aunque se le haya asignado para su trámite el procedimiento del recurso extraordinario de revisión, esto no quiere decir que sea equiparable a éste, esto en tanto, es claro que las particularidades de la “acción especial de revisión” previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, le otorgan una entidad propia, que se refleja principalmente en legitimación por activa que se concede al Gobierno Nacional y a los mecanismos de control – Contraloría y Procuraduría- para promover la revisión, quienes eran terceros en el proceso ordinario cuya revisión se permite; pero que se facultan para accionar con el objeto de proteger el patrimonio público, con el fin de obtener la viabilidad financiera del sistema pensional.*

Otra de las particularidades de esta revisión es que en el CPACA el término para interponerla es de 5 años (inc. 4 del art. 251), mientras que el término del recurso extraordinario de revisión es de 1 año (inc. 1 del art. 251 ídem); al respecto observa la Sala que dicha amplitud del término obedece a que no se puede garantizar la inmutabilidad de una providencia judicial, transacción o conciliación, cuando el reconocimiento de la prestación periódica o pensión con cargo al tesoro público fue

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. 27 de marzo de 2014. Radicación: 11001-03-25-000-2012-00561-00(2129-12). Actor: Caja Nacional de Previsión social, Ministerio del Trabajo. Demandado: Rafael Antonio Martínez Cortés

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
Recurso Extraordinario de Revisión
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
AUTO: Admite demanda
EAMC

obtenido con violación al debido proceso, o si la cuantía del derecho excede lo previsto en la ley o la convención.

Otra de las diferencias, es que la acción especial de revisión además de proceder contra providencias judiciales, también se puede presentar contra transacciones y conciliaciones judiciales o extrajudiciales."

Por lo anterior, resulta pertinente analizar los requisitos y presupuestos en el caso concreto, a efectos de determinar su admisión.

- Procedencia.

En cuanto a la procedencia, se tiene que la UGPP interpuso el mecanismo extraordinario de revisión contra la sentencia del 31 de mayo de 2013, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, que ordenó a la UGPP, reliquidar la pensión de jubilación de la señora Ana Lucila Herrera de Hernández teniendo en cuenta todos los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status jurídico de pensionado, siendo que, a juicio de la recurrente, el ingreso base de liquidación que debe tenerse en cuenta es el contenido en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, observando que el aludido reproche se encuadra en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, «cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables».

Además, se trata de una providencia judicial que impuso la obligación de cubrir una suma dineraria periódica a cargo del tesoro público, en razón a que los artículos 3º y 4º del Decreto 2196 de 2009¹⁰ señalan que los recursos del patrimonio de esta unidad administrativa especial provienen de fondos de naturaleza pública, motivo por el cual, la presente acción de revisión cumple con el presupuesto de procedencia.

- Competencia.

En lo referente a la competencia, se observa que el presente asunto es de conocimiento en única instancia de esta corporación, de conformidad con el último inciso del artículo 249 del CPACA, que previó la competencia especial para su conocimiento en cabeza de los Tribunales Administrativos cuando del recurso de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos se trata.

¹⁰« Por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones.[...]

ARTÍCULO 3o. PROHIBICIÓN PARA INICIAR NUEVAS ACTIVIDADES. Cajanal EICE [...] en Liquidación adelantará, prioritariamente, las acciones que permitan garantizar el trámite y reconocimiento de obligaciones pensionales y demás actividades afines con dichos trámites, respecto de aquellos afiliados que hubieren cumplido con los requisitos de edad y tiempo de servicio para obtener la pensión de jubilación o de vejez a la fecha en que se haga efectivo el traslado a que se refiere el artículo 4o del presente Decreto, de acuerdo con las normas que rigen la materia. [...] Cajanal, EICE, en liquidación continuará con la administración de la nómina de pensionados, hasta cuando estas funciones sean asumidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, creada por la L 1151 de 2007.

ARTÍCULO 4o. DEL TRASLADO DE AFILIADOS. Cajanal, EICE, en Liquidación [...] deberá adelantar todas las acciones necesarias para el traslado de sus afiliados cotizantes, a más tardar dentro del mes siguiente a la vigencia del presente decreto, a la Administradora del Régimen Prima Media del Instituto de Seguro Social.»

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
Recurso Extraordinario de Revisión
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
AUTO: Admite demanda
EAMC

- **Temporalidad.**

Respecto de la temporalidad, se observa que la sentencia que se controvierte quedó ejecutoriada en fecha 27 de junio de 2013¹¹ y el presente mecanismo judicial se instaura el 25 de junio de 2018¹², esto es, dentro de los cinco (5) años siguientes a dicha fecha, por lo que se concluye que se ejerció dentro de la oportunidad fijada por el inciso final del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011.

- **Legitimación.**

En lo atinente a la legitimación, para el caso de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales la UGPP, se encuentra legitimada por disposición de la Ley 1151 de 2007, artículo 156¹³ y el Decreto 575 de 2013, artículo 6º, numeral 6º¹⁴.

Finalmente, en lo que tiene que ver con el procedimiento, señala la Ley 797 de 2003 que la revisión se tramitará por el señalado para el recurso extraordinario de revisión regulado por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de manera que, revisado el contenido de la demanda y de sus anexos, se advierte que ésta reúne los requisitos para su admisión y se le impartirá el trámite preceptuado el artículo 253 *ibídem* por estar formalmente ajustada a derecho.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: Admitir el recurso extraordinario de revisión presentado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, por conducto de apoderado judicial, contra la sentencia del 31 de mayo de 2013 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio que ordenó reliquidar la pensión de jubilación de la señora Ana

¹¹ Ver Constancia secretarial a folio 135.

¹² Según acta individual de reparto vista a Folio 167.

¹³ "LEY 1151 DE 24 DE JULIO DE 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. (...) ARTÍCULO 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

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 se haya decretado o se decrete 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; (...)" (Negrilla fuera de texto).

¹⁴ «Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias[...]

ARTÍCULO 60. FUNCIONES. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) cumplirá con las siguientes funciones:[...]

6. Adelantar o asumir, cuando haya lugar, las acciones previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 o normas que la adicionen o modifiquen.»

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
Recurso Extraordinario de Revisión
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
AUTO: Admite demanda
EAMC

Lucila Herrera de Hernández teniendo en cuenta todos los factores salariales percibidos durante el año inmediatamente anterior a la adquisición del status jurídico de pensionado.

SEGUNDO: Notificar personalmente este auto a la señora Ana Lucila Herrera de Hernández, identificada con C.C. 21.229.048 de Villavicencio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 253 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 200 *ibidem*, quien dispone del término de diez (10) días para contestar la demanda y solicitar pruebas, si a bien lo tiene.

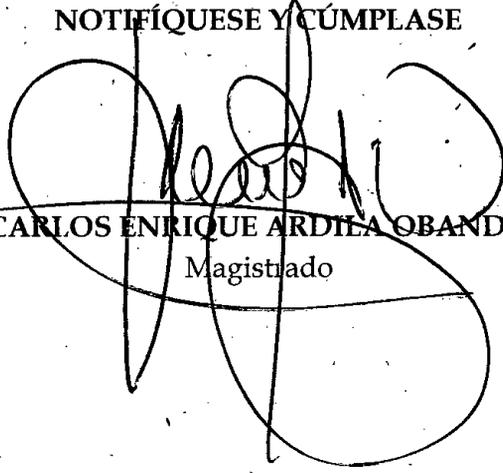
TERCERO: Notificar personalmente este auto al señor Agente del Ministerio Público, Procurador 48 Judicial II Administrativa delegado ante este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 205 *ibidem*, quien dispone del término de diez (10) días para contestar la demanda y solicitar pruebas, si a bien lo tiene.

CUARTO: Reconocer personería a la abogada CLAUDIA PATRICIA MENDIVELSO VEGA, como apoderada judicial de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, en los términos y para los efectos conferidos en el poder general que obra a folios 201 a 207 del expediente.

QUINTO: Por Secretaría, oficiar a la Oficina Judicial de Villavicencio, con el fin de que remita en calidad de préstamo, con destino al proceso de la referencia, el expediente de radicación 50001 33 31 006 2012 00125 00, correspondiente a la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho impetrada por la ciudadana Ana Lucila Herrera de Hernández, contra la Caja Nacional de Previsión Social (liquidada), en la que se profirió la sentencia de 31 de mayo de 2013, objeto del presente recurso extraordinario de revisión.

Para lo anterior, adviértase que el proceso se encuentra en archivo definitivo en el "PAQ 24", según la actuación registrada el 04 de julio de 2014, conforme la información consultada en el sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado

TRÁMITE: Revisión art. 20 ley 797 de 2003
Recurso Extraordinario de Revisión
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2019-00094-00
AUTO: Admite demanda
EAMC