

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN / CONSEJO DE ESTADO – Competencia

La Sala Especial de Decisión es competente de conformidad con lo establecido en el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, que faculta a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para conocer los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, sin exclusión de la sección que profirió la decisión. El inciso cuarto del artículo 107 *ibídem*, creó las salas especiales de decisión, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que esta les encomiende. Por su parte, el numeral 1 del artículo 2 del Acuerdo 321 del 2 de diciembre de 2014 dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado, fijó en cabeza de las Salas Especiales de Decisión la competencia para decidir los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 249 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 107 / ACUERDO 321 DE 2014 – ARTÍCULO 2 NUMERAL 1

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Oportunidad / CADUCIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El artículo 251, inciso cuarto, de la Ley 1437 prevé el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión para los casos previstos en la Ley 797 de 2003 en “*cinco años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial*”. De conformidad con los artículos 20 de la Ley 797 de 2003 y 251 del CPACA, la presentación de la solicitud de revisión objeto de dicha ley debe hacerse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial cuestionada, de manera que para la fecha de la presentación del recurso, el término de caducidad en este caso no había fenecido puesto que la sentencia recurrida es del 7 de noviembre de 2019, y el recurso fue interpuesto el 6 de junio de 2020

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 251 / LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Procedencia

El artículo 248 de la Ley 1437 de 2011, establece que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 248

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la finalidad del recurso extraordinario de revisión ver Corte Constitucional C- 520 de 2009

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Causales taxativas

Las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, dentro de las que se encuentran las establecidas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 250 / LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

ACCIÓN DE REVISIÓN CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 797 DE 2003 – Naturaleza especial

[E]s claro que la acción de revisión consagrada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es una acción de naturaleza especial, pues sólo puede ser invocada por algunas entidades específicas: pagadoras de pensiones y entes de control, y busca que se revisen las sentencias que hayan ordenado prestaciones periódicas que han sido reconocidas por fuera de los parámetros legales, con el fin de salvaguardar el erario. La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. Así mismo, la solicitud de revisión puede presentarse por cualquiera de las dos causales establecidas en la norma, esto es, cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso o cuando la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley o convención que le era aplicable

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

ACCIÓN DE REVISIÓN ESPECIAL – Procedencia / RECONOCIMIENTO PENSIONAL PARA PROSPERIDAD DE CAUSAL INVOCADA – Debe ser otorgado por una sentencia o ser el resultado de una transacción o conciliación / RECURSO ESPECIAL DE REVISIÓN – Se declara infundado

Al revisar con detenimiento el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se advierte que la acción de revisión especial procede contra **sentencias** que hayan decretado (i) un reconocimiento que imponga la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o, (ii) una pensión de cualquier naturaleza. Así mismo, la norma dispone que también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial. Así las cosas, la acción de revisión exige que el reconocimiento pensional sea otorgado en una sentencia, o sea el resultado de una transacción o conciliación. Ahora, si bien el recurrente afirma que en este caso procede el estudio puesto que al negarse las pretensiones de la demanda, se “mantiene” el reconocimiento de la pensión, y por tanto hay lugar a estudiar: (i) si ese reconocimiento pensional fue obtenido con violación al debido proceso, y (ii) si la cuantía excede lo debido de acuerdo con la ley; debe precisarse que dicha conjetura no está llamada a prosperar, puesto que como se dijo en precedencia, la revisión es una acción especial, que tiene como objeto o finalidad **controvertir las sentencias, transacciones o conciliaciones que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público**. De manera que para la prosperidad de las causales del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, no es lo mismo el reconocimiento de una pensión a través de un acto administrativo, que por medio de una sentencia; y mucho menos puede equipararse una sentencia que niega las pretensiones de declarar la nulidad de un acto que reconoce una pensión, con una sentencia que reconoce o decreta una prestación o una pensión, para efectos de su estudio en sede del recurso extraordinario de revisión. Entonces, como la pensión fue reconocida por CAJANAL a través de un acto administrativo, es claro que no puede hacerse el estudio de las causales de revisión alegadas, puesto que ambas requieren que el reconocimiento de la pensión se haya hecho en una sentencia, conciliación o transacción

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA SEXTA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

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

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03047-00(REV)

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

Demandado: SENTENCIA DEL 7 DE NOVIEMBRE DE 2019 PROFERIDA POR EL CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

SENTENCIA

Procede la Sala a resolver el recurso extraordinario de revisión presentado por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP contra la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado el 7 de noviembre de 2019, que confirmó la sentencia del 4 de junio de 2015, dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 19001-33-31-003-2012-00070-00; con fundamento en las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003¹.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. Pretensiones

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP presentó demanda nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de la cual solicitó:

“PRIMERA: Que es NULA la Resolución No. 27305 del 31 de diciembre de 1997, emanada de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL EICE hoy en liquidación, mediante la cual se RECONOCIÓ UNA PENSIÓN

¹ “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.”

GRACIA en favor del señor JOSÉ SALOMÓN JIMÉNEZ COQUE.

SEGUNDO: Que, como consecuencia de la declaración anterior, condene al señor JOSÉ SALOMÓN JIMÉNEZ COQUE, a pagar o reintegrar a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL EICE HOY EN LIQUIDACIÓN, todas las sumas de dinero pagadas de manera indebida. Estos valores deberán ser debidamente indexados conforme lo ordena el H. CONSEJO DE ESTADO.”

1.2. Fundamentos fácticos

En la demandada, se mencionaron los siguientes hechos:

Señaló que el señor José Salomón Jiménez Coque nació el 13 de marzo de 1945.

Afirmó que prestó los siguientes tiempos de servicio:

- En la Gobernación del Cauca desde el 16 de septiembre de 1969 hasta el 15 de septiembre de 1970, desde el 23 de septiembre de 1970 hasta el 15 de septiembre de 1972, desde el 19 de febrero de 1973 hasta el 15 de marzo de 1973 y desde el 27 de marzo de 1973 hasta el 30 de agosto de 1973.

- En el Instituto Técnico Industrial Nacional desde el 1 de febrero de 1980 hasta el 23 de septiembre de 1996, nombrado mediante Resolución 06975 del 29 de abril de 1980 del Ministerio de Educación Nacional.

Sostuvo que el 26 de septiembre de 1996, el señor Jiménez Coque le solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, el reconocimiento y pago de la pensión gracia de conformidad con la Ley 114 de 1913.

Mediante la Resolución 027305 del 31 de diciembre de 1997, CAJANAL reconoció y ordenó el pago de una pensión a favor del señor José Salomón Jiménez Coque, aplicando el 75% del promedio de lo devengado en el último año anterior al cumplimiento del status pensional, con inclusión de los factores salariales como asignación básica en cuantía de \$446.434,21 m/cte, efectiva a partir del 13 de agosto de 1996.

Que a través de la Resolución 46122 del 11 de septiembre de 2008 CAJANAL se negó la reliquidación de la pensión gracia presentada por el señor José Salomón Jiménez Coque, al considerar que no se daban los requisitos señalados en la Ley 114 de 1913, puesto que había laborado desde el 1 de febrero de 1980 hasta el 23 de septiembre de 1996 como docente de carácter nacional.

1.3. Concepto de la violación

Sostuvo que de conformidad con la normativa que regula la pensión gracia así como la jurisprudencia del Consejo de Estado, el señor José Salomón Jiménez Coque laboró como docente de primaria y secundaria prestando sus servicios al

departamento del Cauca por 3 años, 5 meses y 20 días, y durante 16 años, 7 meses y 23 días fue nombrado por el Ministerio de Educación Nacional mediante la Resolución 06975 del 29 de abril de 1980, y por tanto incumplió el requisito para reconocer la pensión gracia en su favor.

Recalcó que el demandado no cumple con los requisitos establecidos para hacerse acreedor a la pensión gracia, pues laboró la mayor parte del tiempo para la Nación y no acreditó los 20 años de servicios prestados en el nivel territorial según lo exigido por la Ley 114 de 1913, lo que quiere decir que el tiempo laborado como docente nacional no se tiene en cuenta para acceder al reconocimiento de la pensión gracia solicitada.

1.4 Contestación de la demanda

El señor José Salomón Jiménez Coque no contestó la demanda.

2. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 4 de junio de 2015, el Tribunal Administrativo del Cauca dispuso:

“PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda.”

Las consideraciones del Tribunal demandado, para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

Después de hacer un recuento sobre el marco legal y jurisprudencial de la pensión gracia, explicó que de las pruebas que obran en el expediente se puede apreciar que, para la fecha del reconocimiento pensional, el educador había laborado un total de 20 años, 1 mes y 13 días de los cuales 16 años, 7 meses y 8 días corresponden a tiempo servido en instituciones educativas de carácter nacional y solo 3 años, 5 meses y 20 días pertenecen a servicios de orden departamental.

Expuso que al revisar el acto demandado se encuentra que reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación a partir del 13 de agosto de 1996, para lo cual se aplicó el régimen establecido en las Leyes 33 y 62 de 1985.

Concluyó que el acto administrativo proferido por CAJANAL en ninguno de sus apartes, expone que el reconocimiento pensional efectuado tuviera como fundamento jurídico la Ley 114 de 1913, que regula la pensión gracia, sino que por el contrario el sustento normativo que menciona la entidad previsora corresponde al sistema general de pensiones prescrito en las Leyes 33 y 62 de 1985.

Adujo que, en este caso, está plenamente acreditado que el educador es beneficiario del régimen de transición regulado en la Ley 100 de 1993, puesto que para su entrada en vigencia contaba con más de 15 años de servicios y/o más de 40 años de edad.

Dijo que en el acto de reconocimiento pensional se consignó que el actor nació el 13 de marzo de 1945, por lo que cumplió 55 años el 13 de marzo de 2000 y está probado que laboró más de 20 años en el orden territorial y nacional, de manera que tiene derecho a obtener una pensión de jubilación con base en el régimen general de pensiones establecido en la Ley 33 de 1985, el cual exige para el reconocimiento de la pensión ordinaria que el empleado oficial haya servido 20 años continuos o discontinuos y tenga 55 años de edad.

Aclaró que, si bien CAJANAL reconoció la pensión de jubilación cuando el señor José Salomón Jiménez Coque no había cumplido los 55 años que exigía la Ley 33 para adquirir su status pensional, puesto que contaba con 51 años, lo cierto es que para la fecha de la presentación de la demanda ya había superado la edad de jubilación exigida, por lo que no se podía nulificar el acto por ese hecho.

De otra parte, aclaró que, si bien a partir de la Ley 91 de 1989 se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales o nacionalizados, por lo que en principio sería ese fondo el encargado de asumir la pensión ordinaria de jubilación del actor, no se puede pasar por alto que esa situación no fue planteada en la demanda, ni debatida en el presente caso.

Además sostuvo que no aparece acreditado en el plenario cuál entidad recibió los aportes deducidos al actor para efectos pensionales, ni mucho menos que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio haya asumido y pagado esta prestación pensional, por lo que si la entidad consideraba que no le asistía la obligación de pagar al señor Jiménez Coque la pensión ordinaria de jubilación reconocida por la Resolución 27305 del 31 de diciembre de 1997, debió instaurar una demanda con ese propósito y probar los supuestos fácticos que sustentaran su posición.

3. Recurso de apelación

Inconforme con el fallo, la parte demandante interpuso recurso de apelación, con base en los siguientes argumentos:

Explicó que CAJANAL, en el acto acusado incluyó de manera errada como fundamento normativo las referidas leyes, pero dentro del expediente administrativo aportado por la entidad existen infinidad de documentos que dan certeza que estamos frente a una pensión gracia.

Expuso que, en el formato de solicitud de pensión se determina que se trata de una pensión gracia y aparece una certificación en la cual el señor José Salomón Jiménez Coque solicita la pensión gracia.

Afirmó que, así mismo en la Resolución 46122 del 11 de septiembre de 2008 se resolvió negar la reliquidación de la pensión gracia, al considerar que no se daban los requisitos de la Ley 114 de 1913.

Insistió en que el Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional de Colombia FOPEP certificó que el acto administrativo objeto de demanda reconoció una pensión gracia.

Acotó que contrario a lo señalado por el Tribunal, sí existen pruebas que determinan más allá de toda duda que estamos en presencia de una pensión gracia.

Señaló que la pensión aquí debatida no puede ser confundida con una pensión ordinaria de jubilación, por cuanto CAJANAL en materia de docentes, solo reconocía pensiones gracia a docentes del orden territorial, y el Fondo Nacional del Magisterio es el encargado de las pensiones ordinarias de jubilación.

Finalmente adujo que la actuación del señor Jiménez Coque no se rigió por el principio de la buena fe, puesto que era claro que no tenía derecho a la pensión gracia.

4. Sentencia objeto de revisión

La Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de sentencia del 7 de noviembre de 2019, confirmó el proveído de primera instancia en los siguientes términos:

“1º. Confírmase la sentencia de 4 de junio de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que negó las súplicas de la demanda en el proceso instaurado por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) contra el señor José Salomón Jiménez Coque, conforme la parte motiva.”

Entre sus fundamentos, se destacan los siguientes:

Sostuvo que, al confrontar el escrito de apelación con la demanda y el fallo de primera instancia, se encontró que algunos de los argumentos de la alzada no fueron expuestos en la demanda, esto es: (i) los concernientes a que de manera errada la entonces CAJANAL incluyó como fundamento normativo las Leyes 33 y 62 de 1985 dentro del acto administrativo objeto de análisis y (ii) los que buscan desvirtuar la buena fe con la que actuó el accionado.

Explicó que la Sala no aborda esos dos argumentos, ya que de hacerlo implicaría un desconocimiento de los principios de lealtad procesal, contradicción y defensa, porque no fueron planteados con la demanda, y no se trata de situaciones sobrevinientes respecto de las cuales en su momento la actora no tenía conocimiento, sino que son circunstancias que pudieron ser alegadas desde el inicio del proceso.

Precisado lo anterior, mencionó que la pensión reconocida al accionado, tal como lo adujo el *a quo*, no se trata de una pensión gracia, sino de una mensual de jubilación prevista en las Leyes 33 y 65 de 1985, puesto que no existe duda de

que no contaba con los requisitos establecidos en la Ley 114 de 1913 para la pensión gracia, en especial el tiempo de servicios, puesto que acreditó como docente territorial apenas 3 años, 5 meses y 20 días, en tanto que en el nivel nacional contaba con 16 años, 7 meses y 23 días, periodos que pueden computarse para obtener una pensión ordinaria, pero no la de gracia.

Por lo anterior, encontró que el análisis que sobre el particular efectuó el tribunal de primera instancia está ajustado a derecho, sin que resulte procedente en este momento procesal realizar un examen del reconocimiento de la pensión mensual de jubilación, toda vez que ello no fue objeto de demanda.

Por lo expuesto, confirmó la sentencia de primera instancia.

5. El recurso extraordinario de revisión

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 7 de noviembre de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con fundamento en las causales consagradas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, esto es, cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación del debido proceso y cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley.

Expuso que el Tribunal Administrativo del Cauca en la sentencia de primera instancia y el Consejo de Estado al confirmarla, negaron la nulidad de la Resolución 027305 de 2017, afirmando que la prestación reconocida al señor José Salomón Jiménez Coque fue una pensión ordinaria de vejez, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 33 de 1985 y 62 de 1985, sin tener en cuenta que en el acto administrativo que se demandó, se demarcaron las normas bajo las cuales se reconoció la prestación y estableció que se reconocía una pensión gracia.

Sostuvo que el señor José Salomón Jiménez Coque no cumplía con los requisitos para ser beneficiario de la pensión gracia, por cuanto no acreditó los 20 años de servicio en la docencia con vinculación de carácter departamental, municipal, distrital o nacionalizado.

Adujo que mantener esa pensión gracia vulnera lo establecido en el artículo 4 de la Constitución, puesto que eso implica una disminución del erario, decisión que también se aparta del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, al permitirse un derecho al demandado que nunca debió ser titular.

Precisó que también se desconoce el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, puesto que se compromete el derecho a la seguridad social que tiene toda persona como miembro de la sociedad, desarrollado en los Convenios 102 y 128 de la OIT.

Indicó que el reconocimiento se obtuvo con violación del debido proceso, ya que

mantener la pensión gracia a favor del señor José Salomón Jiménez Coque incurre abiertamente en una vulneración a ese derecho, debido que se está manteniendo una pensión contraria a derecho.

Expuso que el señor José Salomón Jiménez Coque no logró acreditar el tiempo mínimo establecido legalmente, toda vez que la certificación del tiempo laborado entre el 1 de febrero de 1980 al 23 de septiembre de 1996 fue expedida por el Ministerio de Educación – Fondo Educativo Regional del Cauca.

Mencionó que, de acuerdo con lo anterior, el señor Jiménez Coque tuvo una vinculación de carácter nacional a partir del 1 de febrero de 1980, y por tanto no cumplió con la totalidad de los requisitos para acceder a la pensión gracia

Reiteró que tanto el Tribunal del Cauca como el Consejo de Estado erraron al confundir la naturaleza de la prestación otorgada en la Resolución 027305 del 31 de diciembre de 1997, puesto que se reconoció una pensión gracia, tal como se evidencia de la descripción de la solicitud hecha por el señor José Salomón Jiménez Coque el 7 de octubre de 1996 bajo el radicado 015145, incoando el reconocimiento y pago de la misma.

Explicó que entre la documentación allegada por el señor José Salomón Jiménez Coque obra:

- Declaración extrajuicio del 24 de septiembre de 1996, para acreditar los requisitos de idoneidad, pobreza, honestidad y consagración a las tareas como docente (requisito que solo es exigido para la pensión gracia).
- El acto que reconoció la pensión, exigió como requisito el cumplimiento de los 50 años de edad y los 20 años de servicio a la docencia (requisito que exige la Ley 114 de 1913).

Precisó que la Resolución 027305 del 31 de diciembre de 1997 si bien señaló como normatividad aplicable las Leyes 4 de 1966, 33 de 1985, 62 de 1985, y los Decretos 81 de 1976, 1848 de 1969, 1045 de 1878, 01 de 1984, y dijo que en ese caso se cumplía con los requisitos de la Ley 37 de 1933 – artículo 3, lo cual llevó al juzgador de instancia a afirmar que la prestación reconocida fue una pensión de jubilación ordinaria de vejez, lo cierto es que realmente se trataba de una pensión gracia.

Expuso que, si se revisa el artículo 4 de la mencionada Resolución, se indica que la pensión estaría sujeta a todas las incompatibilidades legales, y por tratarse de una pensión gracia, CAJANAL quedaba a cargo del pago de la prestación, por lo que si hubiese sido una pensión de jubilación ordinaria de vejez, se tenía que haber hecho cobro de la cuota parte al departamento del Cauca, por los tiempos de servicio laborados allí, por el señor Jiménez Coque.

Indicó que además de lo anterior, el señor José Salomón Jiménez Coque tiene reconocida una pensión de jubilación ordinaria de vejez por el Fondo Nacional de

Prestaciones Sociales del Magisterio, lo cual indica que el demandado no puede ser beneficiario de dos prestaciones bajo los parámetros establecidos en la Ley 33 de 1985, cubriendo el mismo riesgo y que tal situación no fue valorada ni estudiada por el juzgador.

6. El trámite del recurso

Mediante auto del 9 de julio de 2020 se admitió el recurso extraordinario de revisión presentado por la UGPP.

Por auto del 2 de octubre de 2020 se dispuso el decreto de las pruebas aportadas por las partes.

7. Contestación

El señor José Salomón Jiménez Coque guardó silencio.

8. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala Especial de Decisión es competente de conformidad con lo establecido en el artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, que faculta a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para conocer los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, sin exclusión de la sección que profirió la decisión.

El inciso cuarto del artículo 107 *ibídem*, creó las salas especiales de decisión, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que esta les encomiende. Por su parte, el numeral 1 del artículo 2 del Acuerdo 321 del 2 de diciembre de 2014 dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado, fijó en cabeza de las Salas Especiales de Decisión la competencia para decidir los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado.

2. Oportunidad en la presentación del recurso extraordinario de revisión

El artículo 251, inciso cuarto, de la Ley 1437 prevé el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión para los casos previstos en la Ley 797 de 2003 en "*cinco años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial*".

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 797 de 2003 y 251 del CPACA², la presentación de la solicitud de revisión objeto de dicha ley debe hacerse dentro de los cinco³ (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial cuestionada, de manera que para la fecha de la presentación del recurso, el término de caducidad en este caso no había fenecido puesto que la sentencia recurrida es del 7 de noviembre de 2019, y el recurso fue interpuesto el 6 de junio de 2020.

3. Del recurso extraordinario de revisión

El artículo 248 de la Ley 1437 de 2011, establece que este recurso procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas i) por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ii) por los Tribunales Administrativos y iii) por los jueces administrativos.

En cuanto a su finalidad, la Corte Constitucional, en la sentencia C-520 del 4 de agosto de 2009⁴, recordó que constituye una excepción al principio de cosa juzgada que ampara a todas las sentencias ejecutoriadas, para que puedan enmendarse los errores o ilicitudes cometidas en su expedición, y se restituya el derecho al afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico.

Las causales que pueden proponerse como fundamento del recurso extraordinario de revisión, están enlistadas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011⁵, dentro de las que se encuentran las establecidas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 dispone:

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.*

² "CPACA. Artículo 251. Término para interponer el 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".

³ La Corte Constitucional, en sentencia SU-427/16 [MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez], unificó su jurisprudencia con la adopción de reglas que, indicó, constituyen precedente para los operadores jurídicos, contexto en cuyo marco advirtió que, tratándose del recurso extraordinario de revisión del artículo 20 de la Ley 797/03, "(...) el término de caducidad de cinco años de dicho mecanismo no podrá contabilizarse desde antes del 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo la Caja Nacional de Previsión Social –Cajanal EICE".

⁴ M.P. Dra. María Victoria Calle.

⁵ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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.

Sobre esta norma, esta Corporación ha dicho:

*“[C]abe resaltar que de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de Ley 56 de 2002 – Senado, el artículo 20 establece la **posibilidad de revisar las decisiones judiciales que han reconocido pensiones irregularmente o por montos que no corresponden a la ley. Así mismo, se contempla la posibilidad de revocar las pensiones irregularmente otorgadas.***

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación¹⁸ ha recordado que “[...] el legislador dotó a las entidades públicas pagadoras de pensiones y a los entes de control, de una herramienta judicial para solicitar la corrección de los reconocimientos pensionales que se encuadren en dichas causales, las que se insiste, se establecieron con el propósito de fortalecer el principio de moralidad de que debe estar precedida esta actividad de reconocimiento pensional y como se lee en el aparte pretranscrito de la exposición de motivos, para enfrentar y afrontar el estado del arte actual en el tema de la corrupción que tanto perjudica las finanzas públicas, en tanto, el pago de las pensiones se nutre de los recursos del erario, ya de por sí limitados, y que imponen un examen exigente y riguroso frente a los montos que se autorizan, pues un exceso en tales sumas que no correspondan con lo dispuesto legalmente, afecta la liquidez y solvencia del sistema [...]”.

Respecto de esta casual, la Sala recuerda que esta Corporación ha precisado lo siguiente¹⁹:

*“[...] Ahora, aunque la normativa prevé que el trámite que debe darse al recurso es el mismo contemplado en el artículo 185 del CCA y que las causales son las establecidas en el artículo 188 ibídem, 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 especial²⁰, con particularidades propias, dentro de las que se encuentran:***

i) Su finalidad. Se estatuyó para controvertir las sentencias o conciliaciones que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público.

ii) La limitación en la legitimación en la causa por activa. Para ejercerla se requiere de un solicitante calificado²¹, que a su vez es un tercero que no intervino dentro del proceso ordinario o la conciliación. Así las cosas, en principio, únicamente puede ser presentada por el Gobierno a través de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social o de Hacienda y Crédito Público; el Contralor General de la República; el Procurador General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, autorizada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007²².

(...)

*En este contexto, la Sala pone de presente que la acción especial de revisión se consagró para **controvertir las sentencias que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público**, tal y como ocurre en el sub lite.⁶* (Negrillas fuera del texto original)

En tales condiciones, es claro que la acción de revisión consagrada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es una acción de naturaleza especial, pues sólo puede ser invocada por algunas entidades específicas: pagadoras de pensiones y entes de control, y busca que se revisen las sentencias que hayan ordenado prestaciones periódicas que han sido reconocidas por fuera de los parámetros legales, con el fin de salvaguardar el erario. La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

Así mismo, la solicitud de revisión puede presentarse por cualquiera de las dos causales establecidas en la norma, esto es, cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso o cuando la cuantía del derecho reconocido excede lo debido de acuerdo con la ley o convención que le era aplicable.

4. Caso concreto

En este caso, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP busca que se revoque la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación del 7 de noviembre de 2019, a través de la cual se confirmó la providencia del Tribunal Administrativo del Cauca del 4 de junio de 2015 y, en su lugar, se declare que:

(i) La naturaleza de la prestación reconocida al señor José Salomón Jiménez Coque mediante Resolución No. 027305 del 31 de diciembre de 1997, es una pensión gracia, de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1993.

(ii) Al señor José Salomón Jiménez Coque, no le asiste derecho al reconocimiento

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión 20. Providencia del 16 de octubre de 2018. Expediente 110010315000201401658. M.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

de la pensión gracia y por lo tanto no hay lugar al pago de valor alguno en virtud de tal prestación.

La anterior petición la fundamenta en que el señor José Salomón Jiménez Coque no tiene derecho a la pensión gracia, por no haber acreditado 20 años de servicio en la docencia con vinculación de carácter departamental, municipal o distrital o nacionalizado.

Para establecer si en este caso proceden las causales de revisión alegadas, revisado el expediente, se encuentra que la pensión se reconoció por la Caja Nacional de Previsión - CAJANAL, el 31 de diciembre de 1997, por medio de la Resolución 027305, que en su parte resolutive dispuso⁷:

*ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago a favor de JIMÉNEZ COQUE JOSÉ SALOMÓN, ya identificado, de una pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de CUATROSCIENTOS*CUARENTA*Y*SEIS*MIL*CUATROCIENTOS*TREINTA*Y*CUATRO*PESOS*CON*21*CENTAVOS***** (\$446.434.21) efectiva a partir del 13 de agosto de 1996.*

ARTÍCULO SEGUNDO: Pagar al interesado la suma a que se refiere el artículo anterior, con los reajustes correspondientes, previas las deducciones ordenadas por la ley con observancia del turno respectivo.

ARTÍCULO TERCERO: Esta pensión estará a cargo de:

ENTIDAD	DIAS	VALOR
FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL	7241	\$446.434.21
TOTAL		\$446.434.21

ARTÍCULO CUARTO: La presente pensión estará sujeta a todas las incompatibilidades legales.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFÍQUESE AL INTERESADO, haciéndole saber que en caso de inconformidad contra la presente providencia, puede interponer por escrito, el recurso de Reposición ante la Subdirección General de Prestaciones Económicas o subsidiariamente el de Apelación ante la Dirección General. De estos recursos podrá hacerse uso dentro de los cinco (5) días a la notificación, manifestando las razones de inconformidad según el CCA.”

Contra dicho acto, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP inició un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que solicitó que se declarara la nulidad de ese acto, al considerar, como ya se dijo, que el señor no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión gracia.

⁷ Visible a folios 53 a 58 del expediente digital allegado por el Tribunal Administrativo del Cauca.

El Tribunal Administrativo del Cauca, en primera instancia por medio de sentencia del 4 de junio de 2015 negó las pretensiones de la demanda, decisión que fue confirmada por la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado por sentencia del 7 de noviembre de 2019.

Ahora bien, en el recurso extraordinario de revisión, la UGPP sostuvo que en este caso proceden las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, dado que “mantener” la pensión gracia a favor del señor Jiménez Coque, implica una vulneración al debido proceso, puesto que se trata de una pensión contraria a derecho.

Al revisar con detenimiento el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se advierte que la acción de revisión especial procede contra **sentencias** que hayan decretado (i) un reconocimiento que imponga la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o, (ii) una pensión de cualquier naturaleza. Así mismo, la norma dispone que también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

Así las cosas, la acción de revisión exige que el reconocimiento pensional sea otorgado en una sentencia, o sea el resultado de una transacción o conciliación. Ahora, si bien el recurrente afirma que en este caso procede el estudio puesto que al negarse las pretensiones de la demanda, se “mantiene” el reconocimiento de la pensión, y por tanto hay lugar a estudiar: (i) si ese reconocimiento pensional fue obtenido con violación al debido proceso, y (ii) si la cuantía excede lo debido de acuerdo con la ley; debe precisarse que dicha conjetura no está llamada a prosperar, puesto que como se dijo en precedencia, la revisión es una acción especial, que tiene como objeto o finalidad **controvertir las sentencias, transacciones o conciliaciones que reconocen la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza pagadas con cargo al tesoro público.**

De manera que para la prosperidad de las causales del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, no es lo mismo el reconocimiento de una pensión a través de un acto administrativo, que por medio de una sentencia; y mucho menos puede equipararse una sentencia que niega las pretensiones de declarar la nulidad de un acto que reconoce una pensión, con una sentencia que reconoce o decreta una prestación o una pensión, para efectos de su estudio en sede del recurso extraordinario de revisión.

Entonces, como la pensión fue reconocida por CAJANAL a través de un acto administrativo, es claro que no puede hacerse el estudio de las causales de revisión alegadas, puesto que ambas requieren que el reconocimiento de la pensión se haya hecho en una sentencia, conciliación o transacción.

En este contexto, la Sala precisa que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social - UGPP cuenta con diferentes mecanismos judiciales para controvertir aquellas pensiones que se han otorgado de manera irregular, dependiendo de la forma como se haya hecho el

reconocimiento de la respectiva prestación. Así las cosas tendrá:

- El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que haya reconocido una obligación económica o una pensión de manera ilegal.
- El recurso extraordinario de revisión contra la sentencia ejecutoriada, una conciliación o una transacción en la que se haya hecho el reconocimiento de una obligación económica o de una pensión. Un ejemplo de este caso se da cuando en la actuación administrativa se niega una reliquidación de una pensión y por medio de sentencia se declara la nulidad del acto y en su lugar se ordena la respectiva reliquidación, en este evento se puede interponer el respectivo recurso extraordinario de revisión, siempre y cuando se configure alguna de las causales establecidas en la ley.

En este caso se tiene que la UGPP inició el proceso de nulidad y restablecimiento de derecho en contra del acto administrativo proferido por la extinta CAJANAL, con el que pretendía su declaratoria de nulidad. De manera que esa entidad no puede pretender que por medio de las causales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se lleve a cabo una tercera instancia en donde se revise la pensión reconocida en un acto administrativo, ya que como se dijo, el recurso extraordinario con fundamento en esas causales, tiene por objeto revisar sentencias, conciliaciones o transacciones que hayan ordenado o decretado el pago de sumas de dinero o de pensiones.

Así las cosas, se reitera que si la UGPP no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto que reconoció la pensión dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, no puede a través de esas causales, buscar que se realice dicho estudio. Al respecto, debe recordarse que el recurso extraordinario de revisión es excepcional, toda vez que afecta principios básicos del Estado Social de Derecho como lo son la cosa juzgada y la seguridad jurídica, por lo que el análisis que se haga en virtud del mismo debe hacerse con fundamento en las causales establecidas en la ley, sin que sea posible incluir causales nuevas o tratar de acomodar alguna para desbordar el análisis por parte del juez.

Entonces se reitera, en este caso lo que pretende la UGPP es que se lleve a cabo una tercera instancia y se revise la legalidad de un acto administrativo por medio del cual se concedió una pensión, finalidad y objeto que son ajenos a las causales a y b del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, puesto que como se dijo con antelación el recurso extraordinario de revisión tiene unas causales taxativas para que opere y, como su nombre lo dice, se pueda revisar una sentencia que ordene el reconocimiento de una prestación o de una pensión.

Al margen de lo anterior, frente al reconocimiento de prestaciones periódicas y el recurso extraordinario de revisión, la Corte Constitucional en la sentencia SU-068 de 2018 dijo:

*“(…) El artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 y otras normas dividen las causales de revisión en cuatro grupos^[17], a saber: i) los numerales 2, 3 y 4 se basan en la configuración de ilícitos y se fundan en la necesidad de obtener una sentencia conforme a derecho frente a la ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos que fueron determinantes para la adopción de la decisión; ii) las causales consagradas en los numerales 1 y 6 tienen como fin corregir los errores generados por circunstancias desconocidas al momento de proferir la sentencia cuestionada, que de haberlo conocido, hubiesen originado una sentencia distinta; iii) las enumeraciones 5 y 8 del CPACA contienen las opciones de corregir la nulidad de una sentencia que no era apelable y proteger la intangibilidad de la cosa juzgada.; y iv) **la causal 7 de esa norma, el artículo 20 de la Ley 796 (sic) de 2003 y el artículo 48 de la Constitución permiten la revisión de sentencias que reconocieron prestaciones periódicas sin tener las aptitudes legales o perderlas con posterioridad, en ausencia de requisitos o acceder a la pensión en abuso del derecho.**” (Negrillas fuera del texto original)*

Al revisar el numeral 7 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2001, se advierte que dicha norma consagra:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. (...)

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.”

De la lectura de esta norma se tiene que se puede presentar recurso extraordinario de revisión, dentro de la caducidad establecida en el artículo 251 *ibídem*, cuando la persona en cuyo favor se reconozca una prestación periódica carezca de la aptitud legal necesaria para su reconocimiento, sin embargo, en este caso esta norma no fue mencionada en la demanda por parte de la UGPP, razón por la cual no se puede hacer el estudio correspondiente.

En tales condiciones, debe declararse infundado el recurso extraordinario de revisión.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. Declárase infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del

Consejo de Estado el 7 de noviembre de 2019, mediante la cual se confirmó la providencia proferida del Tribunal Administrativo del Cauca el 4 de junio de 2015.

SEGUNDO. En firme este proveído, devuélvase el expediente del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho remitido en préstamo al despacho judicial de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Presidente

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E)

Magistrado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Magistrado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”