

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / IMPUGNACIÓN – Revoca / VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL – Por apartarse de la sentencia SU-427 de 2016 de la Corte Constitucional / CÓMPUTO TÉRMINO DE CADUCIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – A partir de la fecha en la que la UGPP asumió la defensa judicial de Cajanal / LEGITIMACIÓN DE LA UGPP PARA INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN - Según la causal de revisión invocada / CAUSAL DE REVISIÓN INVOCADA - Sentencia proferida con abuso palmario del derecho**

De conformidad con lo previsto en la sentencia T-367 de 2018 de la Corte Constitucional, el defecto sustantivo se presenta cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto. De igual forma, en la providencia se concluye que este defecto se ha erigido como tal, por cuanto la competencia asignada a los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas no es completamente absoluta, aunque se funde en el principio de autonomía e independencia judicial. (...) En cuanto a la caracterización del defecto por desconocimiento del precedente, se tiene que la jurisprudencia ha entendido por precedente, la sentencia o el conjunto de sentencias proferidas con anterioridad al asunto que debe resolverse que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de **i) patrones fácticos** y **ii) problemas jurídicos**, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso. Hace distinción entre el precedente horizontal y el vertical teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia, para explicar que el primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o por el mismo operador judicial, y el segundo se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar la jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción. (...) Descendiendo al *sub judice*, se advierte que la parte accionante, en su escrito de impugnación, insiste en que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales, en tanto declaró la caducidad del recurso extraordinario de revisión, sin tener en cuenta la regla fijada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016, consistente en que el término del referido medio de defensa debe contabilizarse a partir de 12 de junio de 2013, fecha en la cual asumió la defensa judicial de los asuntos a cargo de la extinta Cajanal. (...) Visto lo anterior, cabe poner de relieve que la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016, decidió unificar jurisprudencia ante la discrepancia de criterios en relación con la procedibilidad de acción de tutela contra providencias judiciales que reconocen prestaciones periódicas adquiridas con abuso del derecho por indebida interpretación de las normas aplicables. (...) Como consecuencia de la regla fijada en la citada sentencia, tanto la Subsección A como la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado -órganos de cierre en asuntos laborales y pensionales- han tenido por presentado oportunamente el recurso de extraordinario de revisión promovido por la UGPP pese a que tal mecanismo se interpuso después de haber transcurrido más de cinco (5) años desde la ejecutoria de la sentencia objeto de revisión. Por ejemplo, en sentencia de 17 de julio de 2020, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, al resolver el recurso extraordinario de revisión promovido por la UGPP en contra de la decisión de 16 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que había ordenado a la extinta Cajanal abstenerse de efectuar los descuentos por aportes en salud de la pensión gracia reconocida al docente en un monto superior al 5% (...) **i) La UGPP se encuentra legitimada para promover el recurso extraordinario de revisión;** **ii) El término de caducidad del recurso extraordinario de revisión cuando se invocan las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es, en principio, de (5) años, contados a partir de ejecutoria de la providencia; sin embargo, cuando la UGPP promueve tal recurso fundado en el abuso del derecho el término comienza a contabilizarse a partir de 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», tal como se indicó en la SU-427 de 2016; iii) Efectuar un pago por concepto de aporte en salud inferior al 12% «comporta un exceso en el reconocimiento de la cuantía pensional». Con fundamento en las anteriores premisas, para esta Sección es claro que en la providencia enjuiciada se desconoció que en aquellos casos en que una autoridad judicial ordenó a la administradora de pensiones no efectuar los descuentos en salud -por el valor equivalente al 12%- de la pensión gracia o devolver los mismos, permite evidenciar un abuso del derecho por parte de una interpretación judicial contraria a los principios del artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005 y, en ese sentido, resulta aplicable contabilizar el término de caducidad a partir de 12 de junio de 2013, tal como lo fijó la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016. Así las cosas, se advierte que el Tribunal accionado al haberse apartado de la regla jurisprudencial fijada en la sentencia SU-427 de 2016 se fundamentó en una interpretación restrictiva de la orden judicial contenida en la providencia objeto de revisión, la que la conllevó a que concluir que la referida decisión no resultaba aplicable al caso objeto de su estudio. Es por la anterior razón que esta Sección no comparte la determinación del *a quo* cuando consideró que la autoridad judicial accionada no había incurrido en desconocimiento del precedente en tanto se apartó del mismo de manera razonada y justificada -*principio de transparencia y principio de razón suficiente*- porque si bien es cierto cumplió con la argumentación exigida, partió de la premisa errada que la orden judicial objeto de revisión no afectaba el monto de la pensión gracia y, por ende, no se podía enmarcar dentro de un abuso del derecho; afirmación que como se dejó sentado en líneas atrás no es cierta, dado que en los eventos en que se ordena la devolución de los descuentos en salud de la pensión gracia se configura una indebida interpretación de las normas aplicables que afecta el monto de la mesada pensional con cargo al tesoro público. En ese orden de ideas, y contrario a lo sostenido por el *a quo*, para esta Sala de Decisión resulta evidente que la autoridad judicial accionada sí incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento del precedente fijado en la sentencia SU-427 de 2016, en tanto no contabilizó el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión desde el 12 de junio de 2013, fecha en la cual la hoy accionante asumió la defensa judicial de los litigios promovidos en contra de la extinta Cajanal, sino desde la ejecutoria de la decisión judicial objeto de revisión. Tal como también lo ha considerado de manera reiterada la Sección Segunda del Consejo de Estado, entre otras, en la precitada sentencia de 12 de noviembre de 2020.*

**FUENTE FORMAL:** LEY 797 DE 2003 – ARTÍCULO 20 / LEY 1437 DE 2011-ARTÍCULO 251 / DECRETO 575 DE 2013 – ARTÍCULO 6° – NUMERAL 6°.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Bogotá, D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04812-01 (AC)**

**Actor: UGPP**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

**Referencia: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – REVOCA EL FALLO IMPUGNADO QUE NEGÓ EL AMPARO SOLICITADO – SE INCURRIÓ EN DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE FIJADO EN LA SENTENCIA SU-427 DE 2016**

**Sentencia de segunda instancia**

---

La Sala decide la impugnación presentada por la **Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social**, en adelante **UGPP**, en contra de la sentencia de 5 de febrero de 2021, proferida por la **Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado**, que negó la solicitud de amparo deprecada.

## **I. LA SOLICITUD DE TUTELA**

1. La **UGPP** solicitó el amparo de sus derechos fundamentales «*al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional*», cuya vulneración le atribuyó a la providencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** dentro del recurso extraordinario de revisión con número de radicado 76001-23-33-004-2016-01916-00.

## **II. HECHOS Y RAZONES DE LA TUTELA**

2. De conformidad con lo planteado por la parte accionante, los hechos y razones que motivan la solicitud de amparo se contraen, en síntesis, a lo siguiente:

2.1. Refirió que, en cumplimiento de un fallo judicial, mediante Resolución 19740 de 8 de agosto de 2001 reconoció pensión gracia al señor Hugo Fernando Rojas Arana, efectiva a partir de 31 de agosto de 1992.

2.2. Manifestó que, posteriormente, el señor Hugo Fernando Rojas Arana presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, con el propósito que se ordenara a la extinta Cajanal «*suspender los descuentos que por concepto de salud se estaban haciendo sobre su pensión gracia y así mismo a efectos de que se le reintegrara lo descontado*».

2.3. Señaló que el conocimiento del referido proceso le correspondió al Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Cali, autoridad judicial que, en sentencia de 22 de junio de 2007, accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

*[...] PRIMERO. DECLARAR la nulidad GN 17065 de 2005, suscrito por la Coordinadora del Grupo de Nómina de CAJANAL.*

*SEGUNDO. ORDENAR a la entidad demandada CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL CAJANAL E.I.C.E. que en consecuencia de la anterior declaración reintegre los valores descontados por concepto de salud que afectan la pensión gracia percibida por el actor. El reintegro debe actualizarse en los términos del código contencioso administrativo hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.*

*TERCERO. DECLARAR infundadas las excepciones propuestas por la parte demandada.*

CUARTO. CONDENAR en costas a la entidad demandada de conformidad con lo establecido en el art. 171 C.C.A. [...]

2.4. Precisó que, mediante Resolución RDP 017592 de 18 de abril de 2013, se dio cumplimiento a la sentencia judicial de 22 de junio de 2007, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Cali y, en ese sentido, se ordenó abstenerse «de continuar descontando de la pensión gracia que devenga el señor HUGO FERNANDO ROJAS ARANA, la suma que exceda el 5% de la mesada pensional por concepto de salud, conforme a lo señalado en la sentencia objeto de cumplimiento».

2.5. La parte actora, luego de considerar que la orden judicial de 22 de junio de 2007, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Cali, vulneraba sus derechos fundamentales, promovió acción de tutela en contra de dicha decisión; sin embargo, el mecanismo de amparo fue declarado improcedente por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia de 20 de agosto de 2014, confirmado por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, el 29 de septiembre de 2014.

2.6. Indicó que, con ocasión a la expedición de la sentencia SU-427 de 2016, dictada por la Corte Constitucional, promovió recurso extraordinario de revisión en contra de la sentencia de 22 de junio de 2007, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito de Cali.

2.7. El conocimiento del referido recurso extraordinario de revisión le correspondió al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, autoridad judicial que, en providencia de 20 de marzo de 2018, lo rechazó al considerar que había operado el fenómeno de la caducidad.

2.8. Inconforme con la anterior determinación, presentó recurso de apelación, el cual fue adecuado a recurso de súplica, siendo resuelto por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en providencia de 5 de diciembre de 2019 de manera desfavorable a sus intereses.

2.9. Consideró que el tribunal aquí accionado «*incurrió en los **defectos material o sustantivo** a la hora de contabilizar los términos de caducidad del recurso extraordinario de revisión interpuesto, ya que aplicó la Ley 1437 de 2011 en su artículo 251 **pero no de manera integral** es decir en concordancia con la ley 797 de 2003 artículo 20 y bajo la excepción contemplada en la SU 427 de 2016, lo que devino en la vulneración de los principios de doble instancia y de impugnación estructurales del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 superior y el acceso a la administración de justicia contemplado en el artículo 228 y s.s. de la constitución política*».

2.10. Afirmó que, también, se «*incurrió en **desconocimiento del precedente** al apartarse de un criterio vinculante referente a la contabilización de términos para la presentación del recurso extraordinario de revisión para esta entidad (UGPP) consignado en la Sentencia SU-427 DE 2016*».

### III. PRETENSIONES

3. La parte accionante planteó las siguientes pretensiones:

[...] **Primero.** Conforme a lo anterior, solicito de manera respetuosa, sean amparados los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia deprecados por la UGPP.

**Segundo.** Consecuentemente DEJAR sin efectos la decisión del 05 de diciembre de 2019 emitida por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, dentro del recurso extraordinario de revisión Rad. 76-001-23-33-004-2016-01916-00, por la flagrante configuración de la VÍA DE HECHO.

**Tercero.** Que como consecuencia de lo anterior, se sirva ORDENAR al TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA dictar una nueva providencia ajustada a derecho, conforme con el ordenamiento jurídico y jurisprudencia aplicable a la hora de contabilizar los términos de caducidad del recurso extraordinario de revisión (Ley 1437 artículo 251 en concordancia con la Ley 797 de 2003 artículo 20 y la sentencia SU 427 de 2016) y en consecuencia resuelva de fondo el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP en contra de la sentencia emitida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cali de fecha 22 de junio de 2007 [...].

#### IV. TRÁMITE DE LA TUTELA

4. La magistrada a cargo de la sustanciación de este proceso, mediante auto de 15 de diciembre de 2020, admitió la acción de tutela promovida por la parte accionante, en contra de los magistrados del **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, asimismo, ordenó la vinculación, como tercero con interés directo en las resultas del proceso, del señor **Hugo Fernando Rojas Arana**.

5. Las notificaciones del proveído arriba referido se efectuaron de manera electrónica el 13 de enero de 2021<sup>1</sup>, tal y como consta en el expediente de tutela.

#### V. INTERVENCIONES

6. Efectuadas las notificaciones, en debida forma, tanto los magistrados del **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca Huila** como el señor **Hugo Fernando Rojas Arana**, optaron por no intervenir en el presente trámite constitucional.

#### VI. FALLO IMPUGNADO

7. La **Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado**, mediante sentencia de 5 de febrero de 2021, negó la solicitud de amparo deprecada por la entidad aquí accionante, al considerar que, pese a que la autoridad judicial accionada se apartó del precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016, «*cumplió los dos requisitos exigidos por la Corte Constitucional para apartarse de la regla fijada en la sentencia SU-427 de 2016 –principio de transparencia y principio de razón suficiente–*».

8. Como sustento de lo anterior, indicó lo siguiente:

*[...] la autoridad judicial accionada reconoció expresamente la existencia de dicho pronunciamiento, al punto de que se refirió a las consideraciones que tuvo la Corte Constitucional para sentar las reglas referentes a la acción especial de revisión prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 [...]*

*De otra parte, en cumplimiento del principio de la “razón suficiente”, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca explicó, de manera clara, suficiente y razonada, los*

---

<sup>1</sup> El señor Hugo Fernando Rojas Arenas fue notificado a la siguiente dirección electrónica: [pbrohugorojas@hotmail.com](mailto:pbrohugorojas@hotmail.com).

motivos por los que, en el caso concreto, el término de caducidad no podía contabilizarse bajo las pautas de la sentencia SU-427/16.

Estas razones se circunscriben, en primer lugar, a que la regla según la cual la caducidad debía contabilizarse desde la fecha en la que la UGPP asumió la defensa de los asuntos a cargo de Cajanal -12 de junio de 2013- era predicable solo a los casos en los que el recurso especial de revisión se fundamentara en la causal de abuso del derecho, la que se relaciona directamente con el reconocimiento de la prestación periódica o la reliquidación pensional –por indebida interpretación del régimen de transición, desequilibrio entre el resultante de la pensión con lo efectivamente aportado o por un salto abrupto de vinculaciones precarias durante el último año de servicio–.

En segundo lugar, porque la sentencia objeto de revisión no reconoció una prestación periódica o una reliquidación salarial, sino que ordenó la devolución de aportes en salud a favor de un beneficiario de la pensión gracia y, en ese contexto, no tendría relación con la causal de abuso del derecho.

En definitiva, la Sala considera que el hecho de que en la providencia del 5 de diciembre de 2020 –cuestionada por vía de tutela–, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazara, por caducidad, la acción especial de revisión prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, porque se presentó por fuera de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la decisión de la que se pretendía su revisión –dictada por el Juzgado Quince Administrativo de Cali el 22 de junio de 2007–, no constituye el defecto alegado por la parte actora, sino que esa decisión obedeció a la interpretación que, en ejercicio de la autonomía funcional que caracteriza la actividad del juez, realizó la autoridad judicial accionada respecto de la aplicación de las reglas contenidas en la sentencia SU-427 de 2016.

La Subsección aclara que el hecho de que esa sentencia se hubiera analizado e interpretado de manera diferente a como se plantea en la demanda de tutela, no autoriza la intervención del juez de tutela, porque para ello se hace necesario que se evidencie la configuración de una grosera e irrazonable interpretación de la misma, lo que no se evidencia en este caso [...].

## VII.FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

9. La parte accionante presentó impugnación en contra de la sentencia de primera instancia de 5 de febrero de 2021, al considerar e insistir que la autoridad judicial accionada sí había incurrido en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente, reiterando en líneas generales los argumentos expuestos en el escrito inicial de la tutela.
10. En cuanto a los motivos por los cuales no compartía la decisión del a quo, expuso lo siguiente:

[...] El Juez de Primera instancia, centra su argumento en indicar que el Despacho accionado se apartó válida y justificadamente del precedente jurisprudencial que habilita a la UGPP para interponer el recurso extraordinario de revisión amparado en la excepción contemplada en la SU 427 de 2016, es decir en el término de 5 años contados a partir del 12 de junio de 2013 fecha en la cual la UGPP asumió la defensa judicial de Cajanal, lo anterior en razón a que consideró que el tema objeto de revisión no se enmarcaba en las causales que permiten la interposición del recurso extraordinario de revisión en el término habilitado en la SU 427, considerando que el tema objeto de revisión corresponde a una orden de devolución de aportes en salud y no a una reliquidación y/ o prestación periódica, dejando de lado el hecho **que los descuentos en salud deben realizarse en lapsos mensuales lo que se traduce necesariamente en una afectación periódica, regular y sostenida en el tiempo que afecta el patrimonio del erario público** y se enmarca a cabalidad en los especiales ámbitos de protección regulados en la sentencia de constitucionalidad SU 427 de 2016.

Así las cosas y a manera de ejemplo que se pone al Despacho, si una persona tiene una mesada pensional por la suma de **\$3.000.000**, suma a la que legalmente debo

*hacer el descuento **MENSUAL** por concepto de salud del 12 % es decir de \$ 360.000, es evidente que al dejar de hacer tal descuento automáticamente se convierte en una afectación periódica, ya que como entidad debió abstenerme de descontar **mes a mes** la suma de \$360.000, generando así una afectación al sistema pensional, debe recordarse, que estos dineros del Erario Público son de especial protección constitucional por tratarse de recursos públicos destinados a dar cumplimiento al principio constitucional de primacía del interés general sobre el particular, de financiar los derechos y garantías sociales y, finalmente, cristalizar los fines de un estado social y democrático de derecho [...].*

11. Con base en lo anterior, solicitó que se revocara la sentencia del *a quo* y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la acción de tutela de la referencia.

## VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### VIII.1. Competencia de la Sala

12. Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación presentada por la parte actora, en contra de la sentencia de 5 de febrero de 2021, proferida por la **Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado**, en virtud de lo previsto en el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>2</sup>, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017<sup>3</sup> y, en armonía, con el Acuerdo 377 del 11 de diciembre de 2018<sup>4</sup>, respecto de la distribución de negocios al interior de las secciones del Consejo de Estado.

### VIII.2. Problemas jurídicos

13. De acuerdo con la situación fáctica planteada, la Sala debe establecer:

- a) Si en el presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales.
- b) Si ello es así, determinar si la providencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, vulneró los derechos constitucionales fundamentales invocados por la entidad accionante, al declarar la caducidad del recurso extraordinario de revisión con número de 76001-23-33-004-2016-01916-00, por no aplicar la regla fijada en la sentencia SU 427 de 2016.

14. Con el fin de resolver estos problemas jurídicos, se harán previamente algunos planteamientos respecto de: **(i)** los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; procediendo posteriormente a **(ii)** resolver el caso concreto relacionado con los defectos alegados, siempre y cuando se superen los requisitos generales y/o exigencias adjetivas.

### VIII.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad

15. En sentencia de 31 de julio de 2012<sup>5</sup>, la Sala Plena del Consejo de Estado cambió su postura inicial y decidió asumir el estudio de fondo de las acciones de tutela

<sup>2</sup> «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política».

<sup>3</sup> «Por la cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela».

<sup>4</sup> «Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado.»

<sup>5</sup> Radicación: 2009-01328-01(IJ). Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

dirigidas en contra de providencias judiciales violatorias de derechos fundamentales siguiendo los lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional y su propia jurisprudencia.

16. Ahora bien, la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, estableció los siguientes presupuestos generales y especiales para que proceda la acción de tutela en contra de decisiones judiciales:

17. Como **requisitos generales de procedibilidad** fijó: **i)** la relevancia constitucional del asunto; **ii)** el agotamiento de todos los medios de defensa judicial, salvo la existencia de un perjuicio irremediable; **iii)** el cumplimiento del principio de inmediatez; **iv)** si se trata de una irregularidad procesal, que ésta tenga efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; **v)** la identificación clara de los hechos causantes de vulneración y su alegación en el proceso, y **vi)** que la acción no se dirija contra un fallo de tutela, salvo las excepciones previstas en la sentencia SU-627 de 2015.

18. Como **requisitos especiales** de procedencia del amparo, y que permiten al juez constitucional dejar sin efectos una providencia judicial<sup>6</sup>, la sentencia C-590 de 2005 estableció la existencia de los siguientes defectos: orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución<sup>7</sup>.

19. De lo expuesto, la Sala advierte que, cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una providencia judicial, en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo lugar, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales ya explicados, permitiéndole de esta manera “[...] *dejar sin efecto o modular la decisión*”<sup>8</sup> que se encaje en dichos parámetros.

20. Se trata, entonces, de una rigurosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

21. El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01.

---

<sup>6</sup> Sentencia T-619 de 2009, Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>7</sup> «**Defecto orgánico**, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de jurisdicción o competencia para ello.

**Defecto procedimental absoluto**, que tiene lugar cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.

**Defecto fáctico**, que surge cuando la providencia judicial carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, valora erradamente los elementos de juicio; o da por demostrada una situación fáctica sin existir evidencia probatoria de la misma.

**Defecto material o sustantivo**, existe cuando las decisiones se fundamentan en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.

**Error inducido**, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por las partes o intervinientes y ese engaño lo llevó a tomar una determinación que afecta derechos fundamentales.

**Decisión sin motivación**, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no expone los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión adoptada en la parte resolutoria de la providencia judicial.

**Desconocimiento del precedente**, que se origina cuando el juez ordinario desconoce o limita el alcance dado por esta Corte Constitucional a una disposición constitucional o derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

**Violación directa de la Constitución**, que se presenta cuando la actuación de la autoridad se opone de manera directa a las normas establecidas en la Constitución Política»

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.



#### **VIII.4. El caso concreto**

22. La **UGPP** solicitó el amparo de sus derechos fundamentales «*al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en conexidad con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional*» y, como consecuencia de ello, deprecó que se dejara sin efectos la providencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, dentro del recurso extraordinario de revisión con número de radicado 76001-23-33-004-2016-01916-00.

23. En este punto, es preciso indicar que, pese a que la parte accionante alegó que la sentencia enjuiciada incurrió en defecto material y sustantivo por desconocimiento del precedente, ambas causales de procedibilidad se sustentan en el hecho de que el Tribunal accionado debió contabilizar el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión a partir de 12 de junio de 2013, fecha en la cual la UGPP asumió la defensa judicial de los asuntos a cargo de la extinta Cajanal, conforme a la regla fijada en la sentencia SU-427 de 2016. Por tanto, la Sala efectuará sus estudios de manera conjunta.

##### **VIII.4.1. Del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el *sub examine***

24. Ahora bien, la Sala encuentra que, de acuerdo con los parámetros planteados, se cumplen los requisitos generales de procedencia, en atención a las siguientes consideraciones:

24.1. En el escrito de tutela se invoca la vulneración de derechos de orden fundamental como lo son el debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

24.2. La acción de tutela fue promovida dentro del término establecido como razonable por esta corporación, habida cuenta que la solicitud de amparo se radicó el 13 de noviembre de 2020 y la decisión enjuiciada se notificó el 3 de junio de 2020.

24.3. La parte accionante no cuenta con otro mecanismo judicial para que se protejan los derechos que estima como vulnerados, por lo que la acción de tutela se erige como el único medio de defensa judicial a través del cual pueden obtener el amparo de los derechos fundamentales que anuncian como vulnerados.

24.4. La situación a la cual se atribuye la vulneración de los derechos fundamentales fue debidamente puntualizada en el escrito de tutela.

24.5. No se alega la existencia de una irregularidad procesal, por lo que no es necesario efectuar un análisis al respecto.

24.6. La acción constitucional no se dirige contra una sentencia dictada en un proceso de idéntica naturaleza o índole.

##### **VIII.4.2. Análisis de los requisitos específicos de la presente acción de tutela**

25. Encontrándose satisfechos y cumplidos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala abordará el estudio de los **requisitos especiales** frente a la presunta vulneración de los derechos constitucionales fundamentales invocados

por la parte accionante. La Sala pone de presente que en el caso *sub examine* se señala en la impugnación que la sentencia ordinaria incurrió en un **defecto material y sustantivo por desconocimiento del precedente**.

#### VIII.4.2.1. Análisis del defecto material y sustantivo por desconocimiento del precedente

26. De conformidad con lo previsto en la sentencia T-367 de 2018 de la Corte Constitucional, el defecto sustantivo se presenta cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto. De igual forma, en la providencia se concluye que este defecto se ha erigido como tal, por cuanto la competencia asignada a los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas no es completamente absoluta, aunque se funde en el principio de autonomía e independencia judicial.

27. La Corte Constitucional también ha sostenido que se puede incurrir en este defecto cuando:

*[...] (i) la sentencia se fundamenta en una norma que no es aplicable porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador;*

*(ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial;*

*(iii) no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes;*

*(iv) la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución;*

*(v) un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza “para un fin no previsto en la disposición”;*

*(vi) la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso; o*

*(vii) se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto.*

28. En cuanto a la caracterización del defecto por desconocimiento del precedente, se tiene que la jurisprudencia<sup>9</sup> ha entendido por precedente, la sentencia o el conjunto de sentencias proferidas con anterioridad al asunto que debe resolverse que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de **i)**

<sup>9</sup> Ver entre otras las sentencias T-158 de 2 de marzo de 2006 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. “La correcta aplicación del precedente judicial implica que un caso pendiente de decisión debe ser fallado de conformidad con el(los) caso(s), solo (i) si los hechos relevantes que definen el caso pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan el caso del pasado, (ii) si la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado, constituye la pretensión del caso presente y (iii) si la regla jurisprudencial no ha sido cambiada o ha evolucionado en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación”. Sentencia T-812 de 28 de septiembre de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. T-355 de 10 de mayo de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y T-309 de 22 de mayo de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

patrones fácticos y **ii**) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.

29. Hace distinción entre el precedente horizontal y el vertical teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia, para explicar que el primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o por el mismo operador judicial, y el segundo se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar la jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción.

30. La jurisprudencia constitucional también ha diferenciado los conceptos de **antecedente** y **precedente**, así<sup>10</sup>:

*[...] El **antecedente** se refiere a una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de derecho (e.g. conceptos, interpretaciones, preceptos legales, etc.) que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio. Por tanto, los antecedentes tienen un carácter orientador, lo que no significa **(a)** que no deban ser tenidos en cuenta por el juez a la hora de fallar, y **(b)** que lo eximan del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad [...]*<sup>11</sup>.

*[...]*

*Por su parte, el **precedente**, por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de **(i)** patrones fácticos y **(ii)** problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso [...]*<sup>12</sup>. (Se destaca)

31. Descendiendo al *sub judice*, se advierte que la parte accionante, en su escrito de impugnación, insiste en que la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales, en tanto declaró la caducidad del recurso extraordinario de revisión, sin tener en cuenta la regla fijada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 2016, consistente en que el término del referido medio de defensa debe contabilizarse a partir de 12 de junio de 2013, fecha en la cual asumió la defensa judicial de los asuntos a cargo de la extinta Cajanal.

32. Aunado a lo anterior, agregó que la devolución de los descuentos en salud ordenados en la sentencia de 22 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Quince Administrativo de Cali, «**deben realizarse en lapsos mensuales lo que se traduce necesariamente en una afectación periódica, regular y sostenida en el tiempo que afecta el patrimonio del erario público** y se enmarca a cabalidad en los especiales ámbitos de protección regulados en la sentencia de constitucionalidad SU 427 de 2016».

33. Ahora bien, en la providencia aquí cuestionada, se consideró que el recurso extraordinario de revisión promovido por la UGPP había caducado, por las siguientes razones:

*[...] Debe señalar el Despacho que la presente acción de revisión se encuentra caducada en aplicación del término previsto en el último inciso del artículo 251 del CPACA.*

<sup>10</sup> T-102 de 25 de febrero de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>11</sup> T-292 de 6 de abril de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Vargas.

<sup>12</sup> Texto tomado de la sentencia de 27 de noviembre de 2015, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, M.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

Como ya se mencionó, en el presente trámite de revisión la UGPP invoca como causales de revisión las previstas en los literales a) y b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, las cuales disponen que procede la revisión cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso y cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

Para determinar la caducidad de la presente acción de revisión en virtud de las causales invocadas por la UGPP debe señalarse que, la sentencia objeto de revisión quedó ejecutoriada el día 09 de julio de 2007, de acuerdo con lo señalado en la Resolución No. 030537 del 27 de julio de 2015, proferida por la UGPP, en cumplimiento de la aludida sentencia. **Por tanto, los 5 años siguientes a su ejecutoria vencieron el día 10 de julio de 2012.** Y el presente recurso extraordinario se interpuso ante este Tribunal por fuera de dicho término, según acta de reparto visible a folio 288 del expediente.

Ahora, no son de recibo los argumentos de la entidad recurrente al manifestar que de acuerdo con la sentencia de unificación de la Corte Constitucional SU-427/16, los 5 años para presentar el recurso de revisión en virtud de las causales a) y b) previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, debía empezar a contarse desde el 12 de junio de 2013, fecha en la cual dicha entidad asumió la defensa judicial de los asuntos que tenía a cargo Cajanal; **pues como se explicó ampliamente atrás, dicha sentencia de unificación estableció la aludida regla pero solo y exclusivamente frente a la revisión de que trata el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por la causal de 'ABUSO DEL DERECHO', la que por más, es de origen jurisprudencial y tiene una connotación directa con el reconocimiento de la prestación periódica o la reliquidación pensional en el entendido de una indebida interpretación del régimen de transición, el desequilibrio evidente entre la resultante de la pensión -mesada- con lo efectivamente aportado -historial de cotización-, de tal modo, que rompa con el promedio de lo cotizado durante toda la vida laboral, o un salto abrupto producto de vinculaciones precarias durante el último año para adquirir la pensión o la reliquidación.**

Es claro, además, que dicha causal no tiene relación alguna con el presente proceso, pues la sentencia objeto de revisión no reconoció prestación periódica o reliquidación pensional alguna, **ya que simplemente se profirió una orden de devolución de aportes en salud a favor del señor HUGO FERNANDO ROJAS que le eran descontados de su pensión gracia.**

En virtud de todo lo expuesto, se rechazará la presente acción de revisión pues operó el fenómeno de la caducidad [...]. (negrillas y subrayas de la Sala)

34. Visto lo anterior, cabe poner de relieve que la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016, decidió unificar jurisprudencia ante la discrepancia de criterios en relación con la procedibilidad de acción de tutela contra providencias judiciales que reconocen prestaciones periódicas adquiridas con abuso del derecho por indebida interpretación de las normas aplicables<sup>13</sup>.

35. Es así como, estableció, entre otras, la siguiente subregla constitucional, la cual «constituye precedente para los operadores jurídicos»:

[...] (a) La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que 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- [...]. (Negritas de la Sala)

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 2 de agosto de 2017, expediente número 11001-03-15-000-2017-01231-00(AC), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

36. La anterior regla jurisprudencial se fundamentó en las siguientes consideraciones:

[...] 7.17. En primer lugar, hay que destacar que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagró la competencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia para revisar, por petición del Gobierno, las providencias judiciales que “en cualquier tiempo” hayan decretado la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza al tesoro público o a fondos de naturaleza estatal. Dicho procedimiento procede cuando: (a) el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, o (b) la cuantía del derecho reconocido exceda lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

7.18. Empero, en la Sentencia C-835 de 2003, este Tribunal declaró inexecutable la expresión “cualquier tiempo” prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues consideró que generaba inseguridad jurídica, ya que “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 (...)”

7.19. En ese orden de ideas, la Corte indicó que el mecanismo de revisión debía ser activado “de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la Ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo”. Así pues, la solicitud de revisión podía presentarse dentro de los 2 o 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia cuando la competencia era de la jurisdicción contenciosa administrativa o de la jurisdicción ordinaria laboral, respectivamente.

7.20. En segundo lugar, comoquiera que la extensión del mecanismo del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 tuvo origen jurisprudencial y buscó hacer efectiva la previsión del Acto Legislativo 01 de 2005, los términos establecidos en la Sentencia C-835 de 2003 no resultan aplicables para la verificación de pensiones obtenidas con abuso del derecho. Lo anterior, por cuanto esa decisión analizó la posibilidad de revisión únicamente frente a las dos causales previstas originalmente en la Ley 797 de 2003. En consecuencia, el abuso del derecho como causal de revisión independiente no se consideró por la Corte para establecer los términos de caducidad provisionales referidos.

7.21. En ese orden de ideas, respecto del término para interponer el mecanismo de revisión de las decisiones judiciales que hayan reconocido pensiones con abuso del derecho existió un vacío legal que sólo se superó con el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, que además constituye el único desarrollo sobre la materia en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005, y que estableció de forma expresa que “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”.

7.22. Así las cosas, sólo hasta la expedición del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011 hubo claridad en cuanto al término para solicitar la revisión de providencias judiciales que reconocieron pensiones fundadas en abuso del derecho, por lo que esa es la disposición que debe regir la caducidad para casos como el estudiado por la Sala en esta oportunidad. En consecuencia, establecido el término de 5 años para incoar el instrumento de revisión, **este Tribunal advierte que, para su contabilización, se fijó como parámetro la ejecutoria de la providencia judicial, el cual no puede servir como referente para determinar la caducidad respecto a la UGPP, en atención al estado de cosas inconstitucional que afrontaba Cajanal, por lo que la Sala estima pertinente entender que el plazo para acudir a dicho instrumento debe iniciarse a contar no antes del día en que la demandante asumió las funciones de esta última empresa, es decir, con posterioridad al 12 de junio de 2013.**

7.23. Ahora, frente a la legitimación para interponer el recurso de revisión por la configuración de un abuso del derecho, comoquiera que la Constitución no reguló la titularidad para interponerlo, debe entenderse que recae, además de los sujetos establecidos en la Ley 797 de 2003, en cabeza de las administradoras de pensiones

encargadas del pago de las prestaciones periódicas reconocidas de manera irregular, pues son las primeras instituciones llamadas dentro del sistema pensional a velar por su buen funcionamiento financiero.

7.24. Por lo anterior, la Corte considera que la UGPP está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, **e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que 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 Cajanal [...].** (Se destaca)

37. En este punto, conviene señalar que las reglas establecidas por la Corte Constitucional, tal como esa corporación lo afirmó en la sentencia SU-427 de 2016, tienen las siguientes ventajas:

[...] (i) *No anula el principio de seguridad jurídica, pues si bien permiten que se controvierta una sentencia ejecutoriada lo hacen, por regla general, a través de un mecanismo especializado, cuya naturaleza precisamente es servir de instrumento procesal para remediar decisiones injustas y, de manera excepcional, mediante la acción de tutela en casos de palmarios abusos del derecho.*

(ii) *No desconoce el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, ya que le permite a la UGPP acudir hasta el 11 de junio de 2018 ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado para controvertir las decisiones judiciales que considere lesivas para el tesoro público y frente a las cuales no precedía recurso alguno.*

(iii) *Permite atender al principio general del derecho según el cual de la ilegalidad no se generan derechos y permite la aplicación del mecanismo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2005, **el cual autoriza afectar la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas para impedir que se mantengan situaciones irregulares en desmedro del erario público, así como responde a la situación especial de ineficiencia e inoperancia administrativa que enfrentó Cajanal.***

(iv) *Establece un período de gracia a la persona beneficiaria de una prestación con abuso del derecho para que no vea afectados abruptamente sus derechos con ocasión del reajuste de la pensión como consecuencia de la intervención excepcional del juez constitucional [...].*

38. Como consecuencia de la regla fijada en la citada sentencia, tanto la Subsección A como la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado -órganos de cierre en asuntos laborales y pensionales- han tenido por presentado oportunamente el recurso de extraordinario de revisión promovido por la UGPP pese a que tal mecanismo se interpuso después de haber transcurrido más de cinco (5) años desde la ejecutoria de la sentencia objeto de revisión.

39. Por ejemplo, en sentencia de 17 de julio de 2020, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, al resolver el recurso extraordinario de revisión promovido por la UGPP en contra de la decisión de 16 de junio de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que había ordenado a la extinta Cajanal abstenerse de efectuar los descuentos por aportes en salud de la pensión gracia reconocida al docente en un monto superior al 5%, concluyó lo que a continuación se enseña:

[...] **Término para su interposición.** *Conforme al artículo 251 del CPACA, «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».*

Sin embargo, la Corte Constitucional, en sentencia SU-427 de 2016<sup>11</sup>, sobre el particular precisó que la UGPP «[...] está legitimada para acudir ante la Corte Suprema o el Consejo de Estado, según corresponda, e interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, con el propósito de cuestionar las decisiones judiciales en las cuales se haya incurrido en un abuso del derecho, en el entendido de que 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-» (se subraya).

Por consiguiente, a pesar de que la providencia objeto del presente recurso extraordinario de revisión alcanzó su ejecutoria el 12 de julio de 2011, **el término de 5 años para presentarlo se debe contabilizar a partir del 12 de junio de 2013, y en esa medida, como en el sub lite ello ocurrió el 11 de los mismos mes y año (f. 226 vuelto), se tendrá como oportunamente interpuesto [...]**<sup>14</sup>. (Se destaca)

40. Al pronunciarse respecto del caso en concreto, en la anterior decisión se determinó que se configuraba la causal de revisión invocada por la UGPP, con fundamento en las siguientes consideraciones:

[...] desde el 1° de abril de 1994 (fecha de entrada en vigor de la Ley 100) y el 1° de enero de 2007 las cotizaciones por seguridad social en salud se establecieron en el 12% y 12.5%, respectivamente, **se tiene que la orden del Tribunal Administrativo de Santander de devolver a la señora Myriam Cecilia Martínez Chacón las sumas que se le descontaron por encima del 5% de la pensión gracia por tal concepto y suspender las deducciones que excedan ese porcentaje, no solo desconoce la normativa que rige la materia, sino que además lesiona el patrimonio público y afecta la cobertura del sistema general de seguridad social en salud<sup>30</sup>**, motivo por el cual la Sala declarará fundado el recurso interpuesto por la UGPP, al encontrar probada la causal invocada, e infirmará la providencia de 16 de junio de 2011 proferida por dicha Colegiatura para proceder a dictar la de reemplazo [...]<sup>15</sup>.

41. En este mismo sentido, la Subsección A de la Sección Segunda de esta Corporación, en sentencia de 12 de noviembre de 2020, señaló lo siguiente:

[...] Sobre la oportunidad de la presentación de la revisión de la referencia, llama la atención el hecho de que la sentencia objeto de cuestionamiento fue proferida en 3 de noviembre de 2011, notificada por edicto desfijado el 30 de noviembre de ese año, por lo que **la decisión cobró ejecutoria el día 5 de diciembre de 2011<sup>12</sup>, mientras que el escrito de la demanda fue radicado el 23 de noviembre de 2017.**

Debido a que las causales invocadas son las a y b de la Ley 797 de 2003, el plazo para interponer una eventual acción de revisión es de 5 años, de acuerdo con la disposición del artículo 251 de la Ley 1437 de 2011, **por lo que podría creerse que el presente asunto fue interpuesto extemporáneamente; sin embargo, en este punto, es relevante poner de presente que la Corte Constitucional, en sentencia SU-427 de 2016,<sup>13</sup> señaló lo siguiente: [...]**

Con base en la providencia citada, ya que en el caso sub examine se invocaron las causales de la Ley 707 de 2003 **la Sala debe partir de la base de que el término de 5 años de que trata el inciso 4° del artículo 251 del cpaca se contabiliza desde el 12 de junio de 2013, razón por la que se entiende que la presente acción especial de revisión fue ejercida en tiempo.**

[...]

De conformidad con las razones expuestas por la parte recurrente, la configuración de la causal b). del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, se sustenta en el hecho de que al ordenarse la suspensión de los descuentos por concepto de cotización en salud superiores al 5 % de la pensión gracia de la señora Delia Bautista Hernández, **se le**

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 17 de julio de 2020, expediente número 11001-03-25-000-2013-00940-00 (2074-2013), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.

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

**concedió un reconocimiento pensional que excede lo debido de acuerdo con la ley.**

[...]

*De acuerdo con lo transcrito, la Sala observa que la decisión contenida en la sentencia del 3 de noviembre de 2011, dictada en el proceso 68001-33-31-006-2008-00306-00, se encuentra incurso en la causal b). de procedencia de acciones especiales de revisión prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, pues el Tribunal confirmó una sentencia en la que se accedió, erróneamente, a suspender los descuentos por concepto de cotización en salud que fueran superiores al 5 % de la pensión gracia de la demandada.*

***Ello es así por cuanto, de acuerdo con la norma, y la interpretación que sobre ella ha realizado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud deben corresponder al 12 % sobre la totalidad de los ingresos, sin que para tal efecto exista ley vigente que excluya de dicho pago a los beneficiarios de la pensión gracia pagada, actualmente, por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.***

*De acuerdo con lo anterior, permitir que la señora Delia Bautista Hernández no cumpla con el deber legal que le impone efectuar la respectiva cotización en salud por la pensión gracia en monto del 12 %, comporta un exceso en el reconocimiento de la cuantía pensional y, por tal motivo, debe infirmarse la sentencia del 3 de noviembre de 2011, para proceder a dictar una sentencia de reemplazo [...]<sup>16</sup>. (Negrillas de la Sala)*

42. Aunado a lo anterior, debe resaltarse que la Sección Segunda de esta Corporación<sup>17</sup> ha sido reiterativa en afirmar que **«las sentencias que hayan ordenado la devolución de los descuentos por concepto de salud a la pensión gracia, pueden ser objeto de revisión conforme a las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en el entendido de que «se afecta el monto de la mesada pensional con cargo al tesoro público»<sup>4</sup>, en consecuencia, a dichos asuntos les es aplicable el término especial de caducidad de cinco (5) años previsto en el inciso 4.º del artículo 251 del CPACA»<sup>18</sup>.** (Se destaca)

43. De los anteriores pronunciamientos, para la Sala es dable concluir que:

- i)** La UGPP se encuentra legitimada para promover el recurso extraordinario de revisión;
- ii)** El término de caducidad del recurso extraordinario de revisión cuando se invocan las causales previstas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es, en principio, de (5) años, contados a partir de ejecutoria de la providencia; sin embargo, cuando la UGPP promueve tal recurso fundado en el abuso del derecho el término comienza a contabilizarse a partir de 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»**, tal como se indicó en la SU-427 de 2016;

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 12 de noviembre de 2020, expediente número 11001-03-25-000-2017-00892-00 (4839-17), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

<sup>17</sup> Providencias: de 17 de mayo de 2018, Exp. 11001-03-25-000-2013-00511-00(1014-13), M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. De 28 de noviembre de 2018, Exp. 11001-03-25-000-2013-01457-00(3670-13), M.P. Gabriel Valbuena Hernández. De 21 de junio de 2018, Exp. 11001-03-25-000-2014-00843-00, M.P. William Hernández Gómez. De 28 de noviembre de 2018, Exp. 11001-03-25-000-2013-01457-00(3670-13), M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Las anteriores referencias fueron tomadas del expediente 11001031500020190403901.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, auto de 12 de marzo de 2020, expediente número 85001-23-33-000-2016-00111-01(2827-16), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.



iii) Efectuar un pago por concepto de aporte en salud inferior al 12% «*comporta un exceso en el reconocimiento de la cuantía pensional*».

44. Con fundamento en las anteriores premisas, para esta Sección es claro que en la providencia enjuiciada se desconoció que en aquellos casos en que una autoridad judicial ordenó a la administradora de pensiones no efectuar los descuentos en salud -por el valor equivalente al 12%- de la pensión gracia o devolver los mismos, permite evidenciar un abuso del derecho por parte de una interpretación judicial contraria a los principios del artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005 y, en ese sentido, resulta aplicable contabilizar el término de caducidad a partir de 12 de junio de 2013, tal como lo fijó la Corte Constitucional en sentencia SU-427 de 2016.

45. Así las cosas, se advierte que el Tribunal accionado al haberse apartado de la regla jurisprudencial fijada en la sentencia SU-427 de 2016 se fundamentó en una interpretación restrictiva de la orden judicial contenida en la providencia objeto de revisión, la que la conllevó a que concluir que la referida decisión no resultaba aplicable al caso objeto de su estudio.

46. Es por la anterior razón que esta Sección no comparte la determinación del *a quo* cuando consideró que la autoridad judicial accionada no había incurrido en desconocimiento del precedente en tanto se apartó del mismo de manera razonada y justificada -*principio de transparencia y principio de razón suficiente*- porque si bien es cierto cumplió con la argumentación exigida, partió de la premisa errada que la orden judicial objeto de revisión no afectaba el monto de la pensión gracia y, por ende, no se podía enmarcar dentro de un abuso del derecho; afirmación que como se dejó sentado en líneas atrás no es cierta, dado que en los eventos en que se ordena la devolución de los descuentos en salud de la pensión gracia se configura una indebida interpretación de las normas aplicables que afecta el monto de la mesada pensional con cargo al tesoro público.

47. En ese orden de ideas, y contrario a lo sostenido por el *a quo*, para esta Sala de Decisión resulta evidente que la autoridad judicial accionada sí incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento del precedente fijado en la sentencia SU-427 de 2016, en tanto no contabilizó el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión desde el 12 de junio de 2013, fecha en la cual la hoy accionante asumió la defensa judicial de los litigios promovidos en contra de la extinta Cajanal, sino desde la ejecutoria de la decisión judicial objeto de revisión. Tal como también lo ha considerado de manera reiterada la Sección Segunda del Consejo de Estado, entre otras, en la precitada sentencia de 12 de noviembre de 2020.

48. Por los razonamientos anteriormente expuestos, la Sala amparará el derecho fundamental al debido proceso de la parte accionante y, como consecuencia de ello, dejará sin efectos la providencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para que, en su lugar, se dicte una nueva decisión en la que contabilice el término de caducidad del recurso extraordinario de revisión promovido por la UGPP con número de radicado 76001-23-33-004-2016-01916-00 a partir de 12 de junio de 2013, tal como lo determinó la sentencia SU-427 de 2016.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 5 de febrero de 2021, proferida por la **Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado**, como consecuencia de ello, **AMPARAR** el derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DEJAR** sin efectos la providencia de 5 de diciembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, como consecuencia de ello, se ordenará a la referida autoridad judicial que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la presente providencia, dicte una nueva decisión en la que contabilice el término de caducidad del recurso extraordinario promovido por la aquí accionante con número de radicado 76001-23-33-004-2016-01916-00, a partir de 12 de junio de 2013, tal como lo determinó la sentencia SU-427 de 2016.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley 2591 del 19 de noviembre de 1991.

**CUARTO: REMITIR** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria, de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 de 1991.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado