



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

Magistrada ponente

SL3276-2018

Radicación n.º 78252

Acta 28

Bogotá, D. C., primero (1.º) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

Decide la Corte la acción extraordinaria de revisión que interpuso la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** contra la sentencia proferida el 3 de noviembre de 2006 por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, en el proceso ordinario que **TERESA ELDA TORRES HIGUITA** adelantó contra la **CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL – CAJANAL**.

Se reconoce personería a Mayra Alejandra Aguilar Sarmiento identificada con C.C. n.º 1.033.681.538 de Bogotá y T.P. n.º 242.952 del CSJ, para representar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en los términos y para los efectos del memorial que obra a folio 15 del cuaderno de la Corte.

I. ANTECEDENTES

Como sustento fáctico, la entidad accionante señala que Teresa Elda Torres Higueta nació el 15 de septiembre de 1943; que laboró para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del 1.º de octubre de 1978 al 1.º de noviembre de 2000, que el último cargo que desempeñó fue el de auxiliar de servicios generales en la regional de Antioquia y que mediante Resolución n.º 00760 de 24 de enero de 2000, la extinta Cajanal le reconoció una pensión de vejez en cuantía de \$245.234,43, pagadera a partir del 1.º de febrero de 1999 y condicionada a demostrar el retiro definitivo del servicio.

Aduce que mediante Resolución n.º 18207 de 18 de julio de 2001 Cajanal reliquidó la pensión de vejez de la señora Torres Higueta, elevando su mesada pensional a \$281.297,05 a partir del 1.º de noviembre de 2000 y que con Resolución n.º 03571 de 30 de enero de 2006 se negó a reliquidar la pensión de vejez con todos los factores salariales devengados en el último año de servicios.

Refiere que la pensionada demandó la reliquidación de su mesada con el 75% del promedio de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios, proceso que el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín falló a su favor el 3 de noviembre de 2006, en tanto ordenó a Cajanal el pretendido ajuste desde el 12 de junio de 2000 y a pagarle los intereses de mora del artículo 141 de la Ley 100 de 1993.

Añade que mediante Resolución n.º UGM 019593 de 6 de diciembre de 2011 Cajanal cumplió la sentencia condenatoria y procedió a recalcular la pensión de la interesada con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios y, así, aumentó la mesada a \$411.449,25 efectiva desde el 10 de noviembre de 2000, pero con efectos fiscales a partir del 4 de noviembre de 2006.

Con Resolución n.º UGM059334 de 27 de noviembre de 2012 Cajanal modificó el acto administrativo anterior, fijó los efectos fiscales del reajuste a partir del 10 de julio de 2006 y estableció el retroactivo pensional en \$18.024.008 por el periodo comprendido entre el 1.º de junio de 2000 y el 30 de junio de 2006. Por su parte, la UGPP con Resolución RDP 030598 de 8 de julio de 2013 también modificó la Resolución n.º UGM 019593 de 6 de diciembre de 2011, *«señalando que el pago del que habla el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, estará a cargo del FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL FOPEP»*.

Como fundamento de la acción de revisión, la entidad actora invoca el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que establece la procedencia del mecanismo extraordinario *«cuando la cuantía del derecho excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables»*.

Explica que la señora Teresa Elda Torres de Higueta a 1.º de abril de 1994 contaba con más de 35 años de edad y más de 15 años de servicio por lo que es beneficiaria del

régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 *«el cual respeta las condiciones de edad, tiempo de servicios y monto establecido en el régimen anterior al cual se encontraba afiliada, que no es otro que el establecido en la Ley 33 de 1985».*

Asimismo, se remitió a los artículos 1.º y 3.º de la Ley 33 de 1985, según los cuales en su orden disponen, que la pensión de jubilación equivale al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicios y los factores salariales que integran el IBL pensional. Lo anterior, para destacar el error cometido por el Juzgado Doce Laboral de Medellín al disponer la reliquidación de la pensión con el 75% de la asignación mensual más elevada devengada en el último año de servicios, con la inclusión de factores salariales no establecidos en el Decreto 1158 de 1994, además que desatendió el artículo 128 constitucional, *«al ordenar reajustar la pensión desde el 12 de junio de 2000, pasando por alto que el retiro de la accionante tuvo lugar el 11 de noviembre de 2000, es decir, 4 meses y 18 días después».*

Asegura que la sentencia confutada se aleja del criterio sentado en las providencias SU-230-2015, C-168-1995, C-258 -2013, según las cuales el IBL se determina conforme al inciso tercero del artículo 36 o el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, en razón a las particulares condiciones del caso, y además desconoce que los factores de cotización con incidencia pensional están taxativamente determinados en

el Decreto 1158 de 1994 y demás disposiciones concordantes.

Así pues, solicita la revisión de la sentencia de 3 de noviembre de 2006, dictada por el Juzgado Doce Laboral de Medellín en el proceso ordinario laboral n.º 05 00 131 05 012 2004 00177 00 y, en consecuencia, se condene a Teresa Elda Torres Higueta a reintegrar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP los valores cancelados por concepto de la reliquidación de su pensión de vejez, en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia antes referenciada.

Con proveído de 30 de agosto de 2017, esta Corporación admitió la demanda de revisión y ordenó la notificación de Teresa Elda Torres Higueta.

Surtido el traslado de rigor, la convocada a juicio guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

Previo al análisis de la cuestión litigiosa, la Corte estima conveniente (1) recordar la finalidad de la acción extraordinaria de revisión consagrada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003; (2) subrayar las diferencias con el recurso extraordinario de revisión y a su turno (3) destacar las diferencias entre estos dos mecanismos extraordinarios y el proceso ordinario laboral; y por último, (4) en un cuadro-síntesis se destacarán las distinciones más relevantes.

Tras ello, se dilucidará si la decisión confutada se encuentra incurso en la causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

(1) Finalidad de la acción extraordinaria de revisión

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 estableció la acción extraordinaria de revisión en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

La jurisprudencia de esta Sala de la Corte ha definido que la acción de revisión constituye un instrumento judicial novedoso, cuyo ejercicio busca introducir una excepción a la cosa juzgada para reivindicar y defender un interés

superior: la protección del patrimonio público (CSJ SL351-2018), el cual es un bien sagrado de todos los colombianos que con el esfuerzo, trabajo y cumplimiento de nuestros deberes contribuimos a formarlo.

Debido a esta conexión que existe entre esta acción judicial y la salvaguarda de los recursos públicos, la revisión es un instrumento que a su vez desarrolla tres principios constitucionales: el de moralidad pública, la prevalencia del interés general sobre el particular y el respeto al debido proceso.

En relación con el principio de moralidad pública, los ciudadanos confían en que los servidores públicos que administran recursos de la seguridad social actúen con apego en la Constitución y la ley, sean respetuosos de sus deberes y se ciñan a altos estándares éticos, de pulcritud y honestidad. Por consiguiente, es inmoral el acto que se fabrica con el ánimo de defraudar al sistema, expoliar sus recursos o lograr un beneficio particular injusto.

Pero la acción de revisión no es solo un instrumento de lucha contra la corrupción, sino que paralelamente hace prevalecer el interés de la colectividad por encima del particular al detener o armonizar con la ley el pago de pensiones reconocidas en exceso, bien sea por error, ignorancia o desconocimiento del funcionario judicial o administrativo de las disposiciones reguladoras de la pensión, o ya sea por adoptarse una interpretación indefendible o desconectada de la jurisprudencia consolidada de los máximos tribunales de cierre.

Por último, la revisión es una garantía del derecho al debido proceso de las entidades públicas, cuando quiera que en el curso del proceso se incurra en graves omisiones o conductas que desequilibren la relación procesal, en detrimento de la igualdad de oportunidades y la defensa técnica que deben tener las partes en contienda.

En los tres casos, el objetivo es idéntico: la defensa del patrimonio público, mediante la lucha contra la corrupción, la redefinición del monto de las pensiones según lo consagrado en la ley y los estatutos colectivos, o la garantía del derecho fundamental al debido proceso.

(2) Diferencias entre la acción extraordinaria de revisión y el recurso extraordinario de revisión

El *nomen iuris* de «revisión» otorgado por la Ley 797 de 2003 y su tramitación bajo el rito del recurso extraordinario de revisión consagrado en los artículos 30 a 34 de la Ley 712 de 2001, conduce a equívocos frente a la autonomía e identidad de la acción de revisión, en tanto suele confundirse o refundirse con aquel. A pesar de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre ambos institutos, en lo cual precisa recabar en esta oportunidad:

(a) NATURALEZA DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE REVISIÓN

A diferencia del recurso extraordinario, la revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 no es un «recurso» sino una «acción». En efecto, los recursos son interpuestos por

las partes de un proceso con el objeto de que se reconsidere o reanalice la cuestión y como consecuencia se reforme la determinación con la que no se está conforme. Quiere esto decir que son *las mismas partes* procesales las que concurren a proponerlo y su formulación se concibe *dentro de un proceso*, por lo cual lo presupone.

Por su lado, la revisión es una acción porque no necesariamente son las mismas partes las que pueden promoverlo. La Ley 797 legitima por activa al Gobierno, quien puede ejercerla por conducto del Ministerio de Trabajo o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, también están facultados para incoarla el Contralor General de la República o el Procurador General de la Nación y, además, en virtud del artículo 6.º, numeral 6.º del Decreto 575 de 2013, igualmente lo está la UGPP. De esta manera, concurren en la revisión nuevos titulares del derecho de acción, plenamente facultados para *accionar*, esto es, para poner en movimiento el aparato jurisdiccional para la protección de un bien jurídico. Pero adicionalmente, la revisión de sumas periódicas a cargo del tesoro público o fondos de naturaleza pública posee un radio de acción más amplio, que trasciende el proceso, ya que permite controvertir conciliaciones y transacciones extrajudiciales.

Esta diferenciación no es una simple elucubración terminológica, pues esa titularidad de accionar reconocida a unos sujetos que no fueron parte en el proceso cuya revisión se pide, tiene como consecuencia que la conducta procesal de la entidad que sí fue parte procesal, en principio

no le es oponible al accionante en revisión. Por ello, eventuales deficiencias en la contestación de la demanda, en el ejercicio de los medios de impugnación o la escasa solidez de las posiciones y argumentos al interior del proceso, al margen de la responsabilidad individual de los apoderados, no es oponible a las nuevas entidades en la acción de revisión. Además, porque el fin último de la acción -la defensa de los recursos públicos y del interés general- no puede frustrarse por omisiones o negligencias particulares.

Al respecto, esta Corporación en sentencia CSJ SL12250-2015 explicó que *«las eventuales vicisitudes u omisiones que según el accionado ocurrieron en el proceso ordinario laboral que culminó con la sentencia objeto de revisión, no tienen por qué impedir el escrutinio de las condenas dictadas bajo ese derrotero»*.

Con todo, ambos instrumentos judiciales guardan una similitud importante: son medios extraordinarios, ya que deben fundarse en las causales específicas previstas en la ley y el juez ceñirse a la argumentación del proponente.

En resumen, la revisión del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 tiene la naturaleza de *acción extraordinaria* (CSJ SL2862-2018).

(b) CAUSALES

El artículo 31 de la Ley 712 de 2001 consagra cuatro causales del recurso extraordinario de revisión de *sentencias ejecutoriadas*, las cuales son:

1. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida.

2. Haberse cimentado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falsos testimonios en razón de ellas.

3. Cuando después de ejecutoriada la sentencia se demuestre que la decisión fue determinada por un hecho delictivo del juez, decidido por la justicia penal.

4. Haber incurrido el apoderado judicial o mandatario en el delito de infidelidad de los deberes profesionales, en perjuicio de la parte que representó en el proceso laboral, siempre que ello haya sido determinante en este.

El párrafo de este precepto señala que este recurso *«también procede respecto de conciliaciones laborales en los casos previstos en los numerales 1, 3 y 4»*.

Por su parte, la acción extraordinaria de revisión procede frente a las *providencias judiciales, conciliaciones o transacciones* que reconozcan pensiones o sumas periódicas de dinero con cargo al tesoro o fondos de naturaleza pública, en dos hipótesis adicionales: (1) cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y (2) cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.

(c) LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Atrás se mencionó que, a diferencia del recurso extraordinario de revisión que invocan las partes del proceso, la acción extraordinaria de revisión solo puede ser interpuesta por determinados sujetos. Existe por tanto unos sujetos activos calificados, que son hasta el momento el

Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Contralor General de la República o el Procurador General de la Nación, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de Protección Social – UGPP, conforme lo dispone el artículo 6.º del Decreto 575 de 22 de marzo de 2013.

(d) ACTOS JURÍDICOS SUSCEPTIBLES DE LA ACCIÓN

Aunque ambos medios relativizan el principio de la cosa juzgada, uno y otro guardan ciertas diferencias.

El recurso extraordinario de revisión procede contra *sentencias ejecutoriadas*, proferidas por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Laboral de los Tribunales Superiores y jueces laborales, dictadas en procesos ordinarios. Además, contra conciliaciones laborales en ciertas hipótesis.

Por su lado, la acción de revisión tiene un objeto mucho más amplio, habida cuenta que procede contra cualquier «*providencia judicial*», transacción o conciliación extrajudicial que imponga al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza. La natural referencia a cualquier *providencia judicial*, significa que no solo se dirige contra sentencias dictadas en procesos ordinarios, sino también contra decisiones de tutela (CSJ SL15882-2017), autos u otro tipo de decisiones a condición

de que impongan obligaciones pensionales a cargo del tesoro o fondos de naturaleza pública.

(e) JUEZ NATURAL

El recurso extraordinario de revisión trae una serie de reglas de delimitación competencial. En efecto, si la providencia contra la cual se dirige el recurso es emitida por el Juzgado Laboral, su conocimiento corresponde al Tribunal Superior del Distrito; cuando se dirige contra la Sala Laboral del Tribunal Superior, conoce la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia; cuando se dirige contra providencias emitidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, conoce dicha colegiatura; y cuando se dirige contra conciliaciones laborales, los competentes son los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

En cambio el juez competente de la acción extraordinaria de revisión es la Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado, de acuerdo a sus competencias, es decir, depende de si el asunto, según los distintos factores procesales, corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral o a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por lo demás, esta competencia, privilegiada y exclusiva, procura porque un órgano colegiado, del más alto nivel jerárquico, refractario a los actos de corrupción, conozca de estos casos socialmente sensibles.

Al respecto, en la sentencia CSJ SL, 22 sep. 2009, rad. 38537, la Corte adujo:

Obsérvese que esta nueva revisión viene prevista contra las providencias judiciales, las conciliaciones y las transacciones (judiciales o extrajudiciales). Pero no en todas las hipótesis, sino sólo cuando registren la obligación, a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública, de pagar sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier estirpe.

En estos precisos casos, esto es, providencias judiciales, conciliaciones y transacciones (judiciales o extrajudiciales), en cuya virtud se hace un reconocimiento que imponga al tesoro público o a fondos públicos la obligación de satisfacer sumas periódicas o pensiones de cualquier naturaleza, la competencia para conocer del recurso de revisión se residencia en la Corte Suprema de Justicia o en el Consejo de Estado, de acuerdo con su órbita de atribuciones.

De suerte que en tales eventos el recurso de revisión no es de competencia de los tribunales superiores de distrito judicial ni de los tribunales administrativos. El juez natural es la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, o el Consejo de Estado.

(f) OPORTUNIDAD PARA SU INTERPOSICIÓN

En los términos originales del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, las providencias judiciales, transacciones y conciliaciones judiciales y extrajudiciales que impongan el pago de sumas periódicas a cargo del tesoro público o fondos de naturaleza pública, pueden ser revisadas «(...) en cualquier tiempo (...)», por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

La expresión «(...) en cualquier tiempo (...)» fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-835 de 2003, de manera que, como resultado, en los términos prescritos en la misma decisión, el *plazo* para interponer la acción es el consagrado genéricamente para el recurso extraordinario de revisión en cada jurisdicción, que, en materia ordinaria laboral, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 712 de 2001, es de «(...) seis (6)

meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal sin que pueda excederse de cinco (5) años contados a partir de la sentencia laboral o de la conciliación, según el caso.»

Asimismo, por determinación expresa de la precitada sentencia C-835 de 2003, el plazo para interponer el recurso «(...) se aplica a todas las hipótesis del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que hayan ocurrido con anterioridad a este fallo o que ocurran con posterioridad a él (...)» y debe comenzar a contarse a partir «(...) del día siguiente de la notificación de esta sentencia.».

A partir de una lectura armónica de las anteriores reglas, esta Sala de la Corte ha definido que el plazo para interponer el recurso de revisión, por las especiales causales establecidas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, es de 5 años contados desde la fecha de creación del acto o ejecutoria de la providencia que se pretende anular, o de la notificación de la sentencia de la Corte Constitucional C-835 de 2003 si el acto es anterior a esta (CSJ SL, 16 feb. 2010, rad. 31802, reiterada en CSJ SL, 15 may. 2012, rad. 46960 y CSJ SL, 25 jul. 2012, rad. 48410).

Por último, frente a los procesos iniciados por la UGPP por pensiones reconocidas por la extinta Cajanal e ISS, hasta el momento la Corte ha sostenido que el plazo se computa desde la fecha en que aquella asumió la defensa judicial de estas, esto es, 12 de junio de 2013 y 28 de febrero de 2014, respectivamente (autos CSJ AL1479-2018 y CSJ AL1932-2018).

(3) Diferencias entre el recurso y acción extraordinaria de revisión, y el proceso ordinario laboral

A su turno, el recurso y la acción extraordinaria de revisión son distintos del juicio ordinario laboral, al que pueden acudir las entidades para controvertir los actos jurídicos desprovistos de los efectos de cosa juzgada que reconozcan o impongan prestaciones periódicas de dinero o pensiones.

En primer lugar, la acción y el recurso extraordinario de revisión tienen como cometido rebatir los efectos de cosa juzgada derivados de las providencias judiciales, transacciones y conciliaciones, con asidero en las causales taxativamente establecidas en la ley. En cambio, la acción ordinaria puede ser promovida para controvertir cualesquiera vicios o errores contenidos en los actos jurídicos de reconocimiento o reliquidación pensional; no hay pues un listado exhaustivo de situaciones que habiliten el ejercicio del proceso ordinario.

En segundo lugar, y a diferencia del recurso extraordinario que solo puede ser interpuesto por las partes del proceso o de la acción extraordinaria de revisión que solo puede ser activada por específicos sujetos, en tratándose de la acción ordinaria, no existen titulares calificados para el ejercicio de ese derecho, de tal suerte que cualquier sujeto que se considere lesionado en un interés jurídico o derecho subjetivo puede acudir a él.

En tercer lugar, es necesario nuevamente recabar en que el recurso y la acción extraordinaria de revisión están dirigidas a destruir los efectos de la cosa juzgada por las causales previstas en la ley, mientras que el proceso ordinario laboral es activado para ventilar conflictos laborales y de la seguridad social que no tengan un trámite especial, lo que incluye las controversias contra actos jurídicos que no tengan fuerza de cosa juzgada. De allí que la identificación de la fuente del derecho sea un aspecto clave para determinar la procedencia de uno u otro mecanismo judicial.

De cualquier modo, es importante aclarar que el juicio ordinario laboral según lo ha adoctrinado esta Sala, procede frente una conciliación o transacción cuando se reclama su *nulidad* por vicios en el consentimiento, causa u objeto ilícitos o una violación de derechos ciertos e indiscutibles.

En cuarto lugar, como se vio, el juez competente para conocer del recurso y de la acción extraordinaria de revisión se determina con base en reglas especiales fijadas en las Leyes 712 de 2001 y 797 de 2003, en cambio el juez natural para conocer de la demanda ordinaria laboral se determina con base en las reglas del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, y según la cuantía del asunto, puede ser de única o de segunda instancia.

En quinto lugar, el recurso y la acción extraordinaria de revisión están sujetos a un plazo máximo de 5 años, contabilizado de la manera en que atrás se expuso, lo cual

encuentra su fundamento en el especial valor que tiene la cosa juzgada en la organización política y social. Por su lado, en relación con la acción ordinaria el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social consagra como regla general una prescripción de 3 años contados desde que la obligación se hace exigible¹. En efecto, el citado precepto dispone que *«las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible»*.

Cumple precisar que cuando la demanda ordinaria se encamina a controvertir actos jurídicos desprovistos de los efectos de cosa juzgada que reconocen prestaciones periódicas, como las pensiones, solo están sujetas a prescripción las diferencias o mesadas causadas y exigibles, pero no la posibilidad de que judicialmente se establezca el derecho en sí o su cuantía correcta. En otras palabras, la acción orientada a que se determine el derecho a la pensión o se liquide en la proporción que corresponda es imprescriptible, por lo que puede reivindicarse en cualquier tiempo. Así por ejemplo, jurisprudencialmente se ha dicho que la reclamación en sí del derecho o la definición adecuada de sus componentes ínsitos o consustanciales, tales como su porcentaje, los topes máximos pensionales, los linderos temporales para determinar el IBL, su

¹ Si bien desde un punto de vista constitucional *la acción* es un derecho ciudadano subjetivo y fundamental, de carácter irrenunciable y diferenciable del derecho material, el cual sí puede estar sujeto a prescripción, para efectos de esta explicación se usa la palabra acción con un sentido distinto, esto es, para dar cuenta de un trámite, vía o conducto procesal prediseñado que puede ser activado para hacer valer una pretensión concreta. En tal sentido, la acepción empleada se asimila más a la de proceso.

indexación, entre otros, son imprescriptibles (CSJ SL, 19 may. 2005, rad. 23120; CSJ SL, 5 dic. 2006, rad. 28552; CSJ SL, 22 en. 2013, rad. 40993 y CSJ SL6154-2015).

(4) Síntesis de las diferencias entre el recurso y la acción extraordinaria de revisión, y el proceso ordinario laboral

Con base en lo expuesto, podría decirse que existen notables diferencias entre la acción extraordinaria de revisión, el recurso extraordinario de revisión y el proceso ordinario laboral, lo que significa que si cada conducto procesal tiene su propósito y arquitectura, no es posible hacer uso de ellos a conveniencia. Por ello y en relación con los mecanismos de que disponen las entidades para lograr la defensa del orden jurídico y el patrimonio público, es clave tener presente las características de cada mecanismo para encauzar adecuadamente los conflictos.

En síntesis, estas son las distinciones más importantes:

Mecanismo procesal	Recurso extraordinario de revisión	Acción extraordinaria de revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondo de naturaleza pública	Proceso ordinario laboral
Fundamento normativo	Arts. 30 a 34 de la L. 712/2001	Art. 20 de la L. 797/2003	Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Mecanismo procesal	Recurso extraordinario de revisión	Acción extraordinaria de revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondo de naturaleza pública	Proceso ordinario laboral
Actos jurídicos contra los que se dirige o conflictos que permite ventilar	Procede contra: - Sentencias ejecutoriadas proferidas por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Laboral de los Tribunales Superiores y jueces laborales, dictadas en procesos ordinarios. - Conciliaciones laborales (en los casos previstos en los numerales 1, 3 y 4 del art. 31 de la L. 712/2001).	Proceden contra cualquier providencia judicial, transacción o conciliación extrajudicial que decrete reconocimiento que imponga al tesoro público o a fondos de naturaleza pública, la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza.	Permite la resolución de conflictos de orden laboral y de seguridad social, que no tengan un trámite especial. Este trámite incluye las controversias contra actos jurídicos que no tengan fuerza de cosa juzgada, así como la pretensión de nulidad de la conciliación o transacción por vicios del consentimiento, causa u objeto ilícito, o vulneración de derechos ciertos e indiscutibles.
Competencia	Si la providencia contra la cual se dirige el recurso es emitida por el Juzgado Laboral, su conocimiento corresponde al Tribunal Superior del Distrito. Cuando se dirige contra la Sala Laboral del Tribunal Superior, conoce la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Cuando se dirige contra providencias emitidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, conoce dicha colegiatura. Cuando se dirige contra conciliaciones laborales, los competentes son los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.	Su conocimiento corresponde a la Corte Suprema de Justicia o Consejo de Estado, de acuerdo con sus competencias.	Su conocimiento corresponde en primera o única instancia a los jueces laborales, según la cuantía del asunto. En segunda instancia, conocen los Tribunales superiores de Distrito Judiciales y, en sede de casación, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.
Titularidad	Puede ser interpuesto por las partes del proceso ordinario al interior del cual se profirió la sentencia ejecutoriada o suscribió la conciliación.	Puede ser interpuesta a solicitud del Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Contralor General de la República o el Procurador General de la Nación. También está legitimada la UGPP por expreso mandato del art. 6, num. 6, D. 575/2013.	Cualquier sujeto que se considere lesionado en su interés jurídico o derecho subjetivo

Mecanismo procesal	Recurso extraordinario de revisión	Acción extraordinaria de revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondo de naturaleza pública	Proceso ordinario laboral
Causales	Causales: 1. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 2. Haberse cimentado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falsos testimonios en razón de ellas. 3. Cuando después de ejecutoriada la sentencia se demuestre que la decisión fue determinada por un hecho delictivo del juez, decidido por la justicia penal. 4. Haber incurrido el apoderado judicial o mandatario en el delito de infidelidad de los deberes profesionales, en perjuicio de la parte que representó en el proceso laboral, siempre que ello haya sido determinante en este.	La revisión podrá solicitarse, además: 1. Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso. 2. Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la Ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.	No hay causales o situaciones específicas
Término para ejercer la acción o promover el recurso	Dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia penal sin que pueda excederse de cinco (5) años contados a partir de la sentencia laboral o de la conciliación, según el caso.	El término de prescripción para ejercer la acción extraordinaria de revisión es de 5 años contados desde la fecha de creación del acto o ejecutoria de la providencia que se pretende anular, o de la notificación de la sentencia de la Corte Constitucional C-835 de 2003 si el acto es anterior a esta. A la fecha, frente a los procesos iniciados por la UGPP por pensiones reconocidas por la extinta Cajanal e ISS, la Corte ha sostenido que el plazo se computa desde la fecha en que aquella asumió la defensa judicial de estas (autos AL1479-2018 y AL1932-2018).	Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. Se deja a salvo la posibilidad de demandar en cualquier tiempo la revisión de las pensiones o prestaciones periódicas contenidas en actos jurídicos desprovistos de los efectos de cosa juzgada, a fin de que se determine su valor correcto.

(5) Caso concreto: ¿El IBL de la pensión de la demandada excede lo legal?

En esta oportunidad la entidad demandante acude apropiadamente a la *acción extraordinaria de revisión* a fin de combatir los efectos de cosa juzgada y obtener la invalidación de la sentencia dictada por el Juzgado Doce Laboral de Medellín el 3 de noviembre de 2006, con base en la causal del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, la cual se configura cuando «*la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables*».

No es materia de discusión que Teresa Elda Torres Higuita nació el 15 de septiembre de 1943; que laboró para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del 1.º de octubre de 1978 al 1.º de noviembre de 2000; que mediante Resolución n.º 00760 de 24 de enero de 2000 Cajanal le otorgó una pensión de jubilación a partir del 1.º de febrero de 1999, en cuantía de \$245.234.43, «*con el 75% del promedio de lo devengado sobre el salario promedio de 4 años 10 meses, (...) entre el 01 de abril de 1994 y el 30 de enero de 1999*», cuyo disfrute quedó condicionado al retiro del servicio.

Posteriormente Cajanal reliquidó la pensión con el 75% del promedio de lo devengado entre el 1.º de abril de 1994 hasta el 30 de octubre de 2000, con lo cual la mesada quedó en \$281.297.05, pero la favorecida solicitó inclusión

de todos los factores salariales devengados, lo que suscitó la sentencia que por esta vía se cuestiona.

En lo relevante a este recurso, el juzgado invocó los Decretos 3135 y 1848 de 1968, el Decreto 1045 de 1978 y las Leyes 33 de 1985, 71 de 1988 y 1660 de 1978 a partir de los cuales ordenó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal reajustar la pensión reconocida a Teresa Elda Torres de Higueta desde el 12 de junio de 2000, teniendo en cuenta la asignación mensual más elevada devengada durante su último año de servicios, con inclusión de todos los factores salariales a saber: sueldo mensual, una doceava de la bonificación de junio o prima de servicios, una doceava de la prima de vacaciones, una doceava de la bonificación de diciembre o prima de navidad y una doceava de vacaciones, aplicando una tasa de reemplazo del 75%.

Pues bien, la Sala ha reiterado que el régimen de transición buscó preservar las expectativas de quienes se encontraban *ad portas* de causar un derecho pensional, dado el tránsito legislativo que cambió las circunstancias para su otorgamiento. Por esta razón, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 les permite conservar el régimen pensional anterior, pero únicamente en tres aspectos: la edad, el tiempo de servicios o semanas de cotización y el monto, entendiéndose por este último «[e]l *porcentaje o tasa de reemplazo que se aplica, más no a la base reguladora de la pensión o a los ingresos en que se fundamenta la*

liquidación»², ya que en lo que atañe al ingreso base de liquidación se debe seguir la regla del inciso 3.º de la norma *ibidem*. (CSJ SL1512-2018, CSJ SL20099-2017, CSJ SL18272-2017, CSJ SL17088-2017 y CSJ SL36963, 11 may. 2010, entre otras).

Cabe destacar que desde los albores del nuevo sistema general de pensiones, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha venido sosteniendo de forma pacífica, reiterada y unívoca que la transición no supuso la prórroga indefinida de los regímenes pensionales anteriores en todos sus componentes, sino respeto de las tres condiciones ya mencionadas, por lo que los demás aspectos, tales como la base reguladora o ingreso base de liquidación, se rigen, íntegramente, por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 (CSJ SL, 15 feb. 2011, rad. 44238; CSJ SL, 17 abr. 2012, rad. 53037; CSJ SL 570-2013; CSJ SL4649-2014; CSJ SL2982-2015, CSJ SL17021-2016, SL2510-2017 y SL057-2018, entre muchas otras más).

Así mismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en que su criterio interpretativo no presupone una negación del principio de favorabilidad en su vertiente interpretativa, dado que la comprensión que se inclina por la tesis opuesta según la cual el IBL se determina con el régimen anterior, contradice la claridad del texto legal y su finalidad, y además conspira contra otros valores y principios definitorios de la Constitución Política. Por lo anterior, la Sala ha descartado la existencia de una real

² CSJ SL4983-2017

³ CSJ SL17724-2017

colisión interpretativa, pues a su juicio, la única o más sólida lectura es que las pensiones del régimen de transición se liquidan conforme lo prevé la Ley 100 de 1993.

En efecto, esta Corporación ha dicho que *«la supresión de algunos beneficios desproporcionados, sectorizados y financiados mediante subsidios carentes de relación con el promedio real de ingresos percibidos en la vida laboral, antes que violar la Carta Política de 1991, es un claro desarrollo de los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia por los que propugna la Constitución en la construcción de un modelo de protección social equitativo»* (CSJ SL17021-2016).

Por lo demás, este profundo convencimiento interpretativo no ha tenido al interior de la Corte vacilaciones o fluctuaciones, y en la actualidad es suscrito también por la Corte Constitucional (SU 230-2015 y SU 395-2017), bajo el argumento de que resulta contrario al principio de igualdad la concesión de privilegios pensionales que no corresponden a los ingresos reales devengados en la vida laboral del trabajador y que, por tanto, atrofian la sostenibilidad del sistema mediante subsidios en detrimento de los derechos de la generalidad de los colombianos.

En el *sub judice* se advierte que Teresa Elda Torres de Higuita es beneficiaria del régimen de transición y que conforme a ello, se pensionó con la Ley 33 de 1985, cuyo artículo 1.º establece que con 20 años de servicio continuos o discontinuos y 55 años de edad, se tendrá derecho a una

«pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio».

Entonces, en lo que se refiere al IBL como bien se precisó hay que tener en cuenta que a 1.º de abril de 1994 la accionada contaba con 50 años de edad y algo más de 15 años de servicios al ICBF, es decir, le faltaban menos de 10 años para adquirir el derecho, por lo que el IBL de su pensión debía calcularse según la regla del inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con el promedio de lo devengado en el tiempo que faltare para ello.

En punto a los ingresos que deben tenerse en cuenta para calcular el monto de la mesada de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición, hay que tomar los salarios devengados y reportados como base de cotización -artículo 28 del Decreto 748 de 1995- y los factores salariales previstos en el artículo 1.º Decreto 1158 de 1994³. En efecto, esta Corporación también de forma lineal y repetida, ha sostenido que los factores salariales a tener en cuenta para liquidar las pensiones de los servidores públicos que causaron sus prestaciones en vigencia del sistema general de pensiones de la Ley 100 de 1993, son los consignados en el artículo 1.º Decreto 1158 de 1994, que modificó el artículo 6.º del Decreto 691 de 1994. Por ejemplo, en fallo CSJ SL, 26 feb. 2002, 17192,

³ CSJ SL17724-2017

reiterado en CSJ SL, 29 may. 2012, 44206, CSJ SL1851-2014 y CSJ SL4870-2017, expuso:

El artículo 36, inciso 3, de la Ley 100 de 1993, no define los elementos integrantes de la remuneración del afiliado sujeto al régimen de transición, que conforman el ingreso base para calcular el monto de las cotizaciones obligatorias al Sistema General de Pensiones, ni tampoco los que deben conformar el ingreso base de liquidación de la pensión de vejez, sino que establece los periodos de remuneración que deben tomarse en cuenta para determinar este ingreso.

Por consiguiente, para los referidos efectos resulta indispensable remitirse a lo que dispone el artículo 18 de la ley de seguridad social en cuanto define que el salario mensual base de cotización para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y que el salario mensual base de cotización para los servidores del sector público será el que se señale, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992. Y no debe perderse de vista lo que precisaron las normas reglamentarias al respecto para trabajadores particulares y para servidores públicos.

Surge entonces de lo expuesto que el juzgador de segundo grado no se equivocó al aplicar en este caso el artículo 1º del Decreto Reglamentario 1158 de 1994 que señala los factores que determinan el salario mensual de base para calcular las cotizaciones al Sistema General de Pensiones de los servidores públicos, dado que esta disposición forma parte de dicho régimen y en ella no se hace exclusión de ninguna clase.

De lo anterior se colige que no incurrió el ad quem en infracción directa de los artículos 1º y 3º inciso 3º de la Ley 33 de 1985, y 1º inciso 3º de la Ley de 1985, pues, de acuerdo con lo ya resuelto por esta Sala, para efectos de determinar los factores salariales integrantes del IBL se aplica la norma vigente al momento de la causación del derecho, esto es el D.R. 1158 de 1994⁴. Pues como se dijo en la sentencia 26753 de 2006, “...es de iterar que la Ley 33 de 1985, que es la que gobierna la pensión de jubilación del accionante, se aplica en virtud del fenómeno jurídico de la transición en cuanto a la edad, el tiempo

⁴ D.R. 1158/94, art. 1º. “Base de cotización. El salario mensual base para calcular las cotizaciones al sistema general de pensiones de los servidores públicos incorporados al mismo, estará constituido por los siguientes factores:

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

de servicios y el monto del 75%, más no en lo tocante a la base salarial, dado que aquélla está regulada en el inciso tercero del aludido artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sin que esto implique que se esté fraccionando o escindiendo la norma.

No está demás advertir que los factores reclamados por el censor en la determinación del ingreso base de liquidación de la pensión, en todo caso, no debían ser tomados en cuenta, al no hacer parte de la relación señalada por el legislador para tal efecto en el artículo 6º del D.R. 1158 citado.

Lo antedicho permite colegir que el juez incurrió en grave equivocación al tomar la asignación mensual más elevada del último año de servicios para calcular la pensión de la demandada, pues lo correcto era hacerlo con el promedio de los salarios base de cotización devengados en el tiempo que le hiciere falta para completar su derecho, de acuerdo con el inciso 3.º del artículo 36 de la Ley 100 de 1994. Como el sentenciador no siguió el parámetro en mención, se apartó del marco de legalidad y reconoció un monto considerablemente superior al dispuesto por el legislador.

Adicionalmente, el Juzgado Doce Laboral de Medellín integró a la base de liquidación pensional rubros que si bien pudieran tener connotación salarial, no pueden tenerse en cuenta para liquidar la pensión de jubilación oficial bajo los el régimen de transición, ya que de acuerdo con el Decreto 1158 de 1994 solo están llamados a dichos efectos la asignación básica mensual, los gastos de representación, la remuneración por trabajo dominical o festivo, la bonificación por servicios prestados, así como las primas técnica y de antigüedad, ascensional y de capacitación, cuando constituyan factor de salario. Por consiguiente, no

tienen tal naturaleza la bonificación de junio o prima de servicios, la prima de vacaciones, la bonificación o prima de navidad, y mucho menos las vacaciones que el juzgador de primera instancia computó como parte de la base para calcular el monto de la pensión.

Por lo expuesto, prospera la acción extraordinaria de revisión formulada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP pues se demostró la ocurrencia de la causal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Al margen, no se dispondrá la devolución de las sumas de dinero que fueron pagadas en exceso, toda vez que no es posible imputar a Teresa Elda Torres Higueta una conducta desprovista de la buena fe, dado que la reliquidación de la pensión fue consecuencia de un pronunciamiento judicial que se encontraba en firme y amparado por la presunción de legalidad y acierto, que además fue producto del ejercicio legítimo del derecho de acción sin que se adviertan conductas indicativas de colusión o fraude.

En ese orden, y sin que sean necesarias consideraciones adicionales, se invalidará la sentencia de 3 de noviembre de 2006 proferida por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, con fundamento en la causal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en el proceso ordinario laboral instaurado por Teresa Elda Torres

Higuita contra la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal.

Sin lugar a costas dada la prosperidad de la acción.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: Invalidar la sentencia de 3 de noviembre de 2006 que fue proferida por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín en el proceso ordinario laboral que Teresa Elda Torres Higuita adelantó contra la Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: En firme este proveído, archívense las presentes diligencias.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

FERNANDO CASTILLO CADENA

Presidente de la Sala

GERARDO BOTERO ZULUAGA

JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO

LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS

JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN