



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ
Magistrado ponente

SL3191-2021
Radicación n.º 79495
Acta 22

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021).

La Corte decide la acción de revisión que **LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-** interpuso contra la sentencia que la **SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MONTERÍA** profirió el 22 de mayo de 1997, que confirmó la que el **JUEZ SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO** de igual ciudad dictó el 4 de febrero de 1997, en el proceso ordinario laboral que **FÉLIX ENRIQUE FAJARDO**

MARTÍNEZ promovió contra **LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRANSPORTE-INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS.**

I. ANTECEDENTES

La UGPP presentó acción de revisión contra la sentencia referida con el fin de solicitar su revocatoria, y amparada en la causal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 solicitó que se declare que: (1) a Félix Enrique Fajardo Martínez no le asistía derecho al reconocimiento y pago de la pensión restringida de jubilación o pensión sanción con base en los artículos 8.º de la Ley 171 de 1961 y 74 del Decreto 1848 de 1969 porque no acreditó los requisitos para su otorgamiento mientras dichas normas estuvieron vigentes, esto es, hasta el 1.º de abril de 1994, al ser derogadas por el artículo 133 de la Ley 100 de 1993 y de acuerdo a lo indicado en la sentencia CSJ SL, 1.º mar. 2010, rad. 35486; (2) que esta prestación no era compatible con la pensión de vejez que le reconoció Cajanal EICE a través de la Resolución PAP 023771 de 2010, toda vez que: (i) ambas son «*pensiones especiales*» de origen legal; (ii) son financiadas con los recursos del sistema; (iii) se fundaron en los mismos tiempos de servicio que aquel le prestó al entonces Ministerio de Obras y Transporte-Invias, y (iv) trasgreden la prohibición de doble asignación del tesoro público contemplada en los artículos 128 de la Constitución Nacional y 19 de la Ley 4.º de 1992; y (3) a la citada persona solo le era aplicable la Ley 100 de 1993.

En respaldo de la acción, señaló que Fajardo Martínez

nació el 28 de febrero de 1953 y que laboró en el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Instituto Nacional de Vías-Distrito n.º 7 de Montería, entre el 8 de agosto de «1997» y el 31 de diciembre de 1994, cuando fue retirado del servicio debido a la reestructuración de dicha entidad. Así, asevera que aquel es beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en relación con la Ley 33 de 1985.

Indicó que Fajardo Martínez promovió proceso ordinario laboral contra las entidades antes mencionadas con el fin de obtener el reintegro al cargo de «APUNTATIEMPO III» o, en subsidio, la reliquidación de las prestaciones reconocidas y la pensión sanción con el promedio salarial del último año de servicio.

Manifestó que el conocimiento del proceso correspondió al Juez Segundo Laboral del Circuito de Montería, que a través de sentencia de 4 de febrero de 1997 dispuso:

PRIMERO: CONDENAR (...) a LA NACIÓN-MINISTERIO DE TRANSPORTE-INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (...) a pagar al señor FELIZ (sic) ENRIQUE FAJARDO MARTÍNEZ la PENSIÓN SANCIÓN equivalente al 68,92% del promedio salarial del último año de servicios, conforme al tiempo laborado efectivamente. Lo anterior cuando el demandante cumpla o haya cumplido la edad de los sesenta (60) años de edad, con posterioridad a la fecha de terminación del contrato o a partir de la fecha de este si para entonces ya los había cumplido, en armonía con lo esbozado en la parte motiva de esta decisión.

Destacó que el *a quo* señaló que el actor causó el

derecho pensional conforme a los artículos 8.º de la Ley 171 de 1961 y 74 del Decreto 1848 de 1969, pues prestó servicios como trabajador oficial durante 18 años y 143 días. Agregó que mediante sentencia de 22 de mayo de 1997, que quedó ejecutoriada el 2 de julio de 1997, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Montería confirmó aquella decisión.

Adujo que a través de escrito radicado n.º 36895 de 2008 Félix Fajardo Martínez solicitó a la extinta Cajanal EICE en liquidación el reconocimiento y pago de la pensión de vejez con base en los tiempos cotizados (i) al Departamento de Bolívar entre el 10 de enero de 1974 y el 30 de diciembre de 1976, y (ii) al Invías del 8 de agosto de 1977 al 31 de diciembre de 1994; prestación que dicha entidad reconoció a través de Resolución PAP 023771 de 29 de octubre de 2010, conforme los artículos 34 y 36 de la Ley 100 de 1993 y en relación con la Ley 33 de 1985, en cuantía inicial de \$735.374, a partir del 21 de febrero de 2008 y con base en el 75% del promedio de lo devengado en los últimos 10 años de servicios, la cual se haría efectiva al retiro definitivo del servicio. Igualmente, que el beneficiario solicitó el reajuste de su derecho pensional, pero la UGPP lo negó a través de Resoluciones RDP 016738, RDP 021056 y RDP 25909 de 28 de mayo, 8 de julio y 25 de agosto de 2014, respectivamente.

Por último, expuso que mediante oficio de 18 de marzo de 2015 el Invías le comunicó y remitió por competencia la solicitud de cumplimiento que presentó el actor respecto a las citadas sentencias judiciales de 1997; que interpuso acción de tutela contra esas decisiones y a través de fallo de

27 de enero de 2016 esta Sala de la Corte negó el amparo constitucional; que posteriormente mediante Resolución RDP 02703 de 27 de enero de 2017 reconoció la pensión sanción en cuantía de \$1.391.431, a partir del 21 de febrero de 2013, que modificó posteriormente a través de Resolución 025119 de 14 de junio de 2017 para establecer que la mesada inicial es de \$947.240,⁶¹ y que desde entonces quedó a cargo de ambas pensiones (f.º 46 a 72).

Por medio de auto de 21 de febrero de 2018, esta Corporación admitió la demanda de revisión y ordenó la notificación al beneficiario de la pensión sanción en comentario (f.º 4 y 5, cuaderno de la Corte). Pese a que inicialmente se nombró curador *ad litem* mediante auto AL1190-2019 (f.º 25 a 27), luego de varios requerimientos el apoderado de aquel se hizo presente en el proceso y, por auto de 10 de marzo de 2021, se le corrió el traslado de rigor (archivo 10, cuaderno de la Corte PDF).

Al contestar la demanda, Félix Enrique Fajardo Martínez se opuso a las pretensiones. En relación con los hechos en que se basa, aceptó las sentencias cuestionadas y el trámite administrativo para su cumplimiento, así como el reconocimiento de la pensión de vejez por parte de Cajanal; también admitió la edad, que lo retiraron del Instituto Nacional de Vías el 31 de diciembre de 1994 y la sentencia de tutela que interpuso la UGPP. Respecto a los demás, aseveró que no eran ciertos.

Indicó que los tiempos de servicio señalados en la

demanda de revisión *«son todos anteriores a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, desde cuando esta norma aplica para los trabajadores oficiales o los empleados del Estado»*. Al respecto, indicó que las normas que aplicaron las autoridades judiciales para conceder la pensión sanción eran las vigentes al momento de su retiro, pues para entonces no había sido afiliado al sistema de seguridad social de la Ley 100 de 1993, disposición que para los trabajadores particulares entró en vigencia el 1.º de abril de 1994 y *«en 1995»* en el caso de los trabajadores del Estado, acorde con el artículo 151 *ibidem*.

Explicó que pese a lo previsto en el Decreto 2350 de 2014, la jurisprudencia ha señalado que la pensión sanción está a cargo del empleador como respuesta a una conducta contraria a derecho como lo es el despido sin justa causa, de modo que la misma no se origina en los tiempos de servicio que prestó a los entes públicos. Agregó que esta prestación sancionatoria *«no puede ser delegable»* a otra entidad, por lo que La Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías es la que debe asumir el efecto jurídico de la sentencia. Agregó que este ente público debió convocarse al presente trámite de revisión, dado que aún existe y fue la condenada en el proceso ordinario al pago de una pensión que, además, no corresponde al sistema de seguridad social, como sí la de vejez que le concedió Cajanal.

Destacó que esta última acreencia *«es de naturaleza y concepto diferente de la determinación de la condena judicial»* y emanó de un acto administrativo que no controvertió la

actora, pues no cuestionó la decisión de Cajanal a la que se refirió, ni los tiempos de servicios que respaldan a ambas prestaciones pensionales. Consideró que esta deficiencia impide decidir sobre la acción, toda vez que se trata de derechos ciertos e indiscutibles *«muy diferentes y que tienen cada uno sus requisitos legales para su reconocimiento, otorgamiento y valoración»*; y que la demandante pretende que se les dé prevalencia a los actos administrativos de Cajanal respecto a las condenas del proceso judicial.

Conforme lo anterior, adujo que la causal alegada es inexistente *«ante la falta de técnica jurídica para su sustento, por su omisión»*. Esto además porque la procedencia de esta acción es limitada, taxativa y debe sustentarse en los vicios normativos atribuidos al juez y no en errores judiciales. Expuso que contra la sentencia demandada no se interpuso el recurso extraordinario de casación y que en el proceso ordinario se tuvo la oportunidad de controvertir las pruebas, de modo que se agotó el debido proceso. En ese contexto, señaló que el desconocimiento de las sentencias afectaría *«el caso juzgado»*, su firmeza y ejecutoria, así como los actos que las cumplieron y que ni siquiera se señalaron *«en el objeto de revisión»*.

Por último, propuso las excepciones de (i) prescripción, (ii) falta de existencia de causal de revisión e (iii) inapropiada o indebida acumulación en las pretensiones. La primera, bajo el argumento que en este asunto la UGPP asumió la responsabilidad pensional a través del Decreto 2350 de 24 de noviembre de 2014, la acción de revisión se presentó el 4

de diciembre de 2017 y esta Corte *«anulo (sic) el auto que ordena notificar en el presente año 2021»*, de modo que aquella le fue notificada más de un año después de la presentación de la demanda y por ello la prescripción no se interrumpió conforme a lo previsto en el artículo 94 del Código General del Proceso. Así, indica que la presentación de la acción superó el término de 5 años.

La segunda, por lo argumentos expuestos y, la tercera, porque en la pretensión de aplicarle únicamente las disposiciones de la Ley 100 de 1993, la demandante no precisó a cuál se refería, además que tampoco sustentó la incompatibilidad entre las pensiones antes mencionadas y, por último, dado que la UGPP extralimitó su *«representación»* al demandar pensiones diferentes (Archivo 12 y 13 cuaderno de la Corte PDF).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En este asunto las partes no discuten que: (i) Félix Enrique Fajardo Martínez laboró en el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Inviás-Distrito n.º 7 Montería del 8 de agosto de 1977 al 31 de diciembre de 1994; (ii) mediante Resolución PAP 023771 de 2010, Cajanal le concedió una pensión de vejez con base en la Ley 33 de 1985, por ser aquel beneficiario del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, y (iii) las sentencias que se demandan en revisión le concedieron una pensión sanción con fundamento en los artículos 8.º de la Ley 171 de 1961 y

74 del Decreto 1848 de 1969, orden que cumplió la UGPP a través de Resoluciones RDP 02703 y 025119 de 2017.

Conforme al planteamiento de las partes, la Corte debe resolver si (i) la UGPP tiene legitimación para instaurar la presente acción de revisión y si debía vincularse a la Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías; (ii) la acción se interpuso en el plazo legal; (iii) aquella tenía que demandar, además, los actos administrativos que reconocieron al actor las pensiones sanción y de vejez; (iv) las decisiones que se controvierten pueden ser objeto de revisión; (v) la omisión o negligencia en la defensa judicial en el proceso ordinario impide el escrutinio de la sentencia cuestionada, y (vi) se configura o no la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

(1) Legitimación de la UGPP e integración del contradictorio

El accionado aduce que la pensión sanción la reconoció La Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías y que la misma es *indelegable*, de modo que debió vincularse a esta entidad. Para la Sala es claro que con esto sugiere que la UGPP no tiene la legitimación para instaurar la acción de revisión.

Al respecto, debe destacarse que si bien el Tribunal Superior de Montería condenó a La Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías a reconocer y pagar una pensión sanción, tal obligación pensional actualmente la

asume la UGPP conforme a lo previsto en el artículo 1.º del Decreto 2350 de 2014, según el cual *«a partir del 29 de diciembre de 2014, la función pensional de los liquidados Distritos de Obras Públicas que ha venido siendo administrada por el Instituto Nacional de Vías (Invías), será asumida»* por dicha entidad y estipuló que su respectivo pago se efectuaría a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

Asimismo, el artículo 3.º *ibidem* estipula expresamente que la UGPP *«deberá realizar las verificaciones de que tratan los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003. Para el efecto deberá proceder a la revocatoria del acto administrativo o a solicitar su revisión en los términos establecidos por las normas vigentes»*, y el 4.º de igual normativa le encargó además la custodia y administración de los expedientes pensionales.

Cabe destacar que tales disposiciones fueron compiladas en los artículos 2.2.10.23.1, 2.2.10.23.3 y 2.2.10.23.4 del Decreto 1833 de 2016.

Así las cosas, la UGPP puede invocar la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, conforme a las anteriores disposiciones y en armonía con lo dispuesto en el artículo 6.º numeral 6.º del Decreto 575 de 2013, de modo que existe plena legitimación para el ejercicio de la acción (CSJ AL2986-2016, CSJ AL5984-2016, CSJ AL5687-2017 y CSJ SL3226-2020).

En esa misma dirección, no era pertinente vincular a La Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías, dado que no es esta entidad la que actualmente asume la obligación pensional que se ordenó en las sentencias cuestionadas ni tiene la custodia y administración de los expedientes pensionales.

(2) Término para impetrar la acción de revisión del artículo 20 de la ley 797 de 2003 en las pensiones del Invías-Distrito de Obras Públicas liquidados

De conformidad con el artículo 251 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por regla general la acción de revisión en virtud de las facultades otorgadas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 debe ser incoada dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la sentencia controvertida.

Sobre este particular, la Corte ha adoctrinado que si bien el último artículo mencionado en su versión original señalaba que las providencias judiciales, transacciones y conciliaciones judiciales y extrajudiciales que impusieran el pago de sumas periódicas a cargo del tesoro público o fondos de naturaleza pública podían ser revisadas «*en cualquier tiempo*» por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según sus competencias y por las precisas causales allí establecidas, la expresión «*en cualquier tiempo*» fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-835-2003.

Por esa razón, la Sala ha entendido que el *plazo* para interponer la acción es el consagrado genéricamente para el recurso extraordinario de revisión en cada jurisdicción, que en materia laboral 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», de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 712 de 2001.

Además, en la precitada sentencia C-835-2003 se indicó que el referido plazo «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 desde el «día siguiente de la notificación de esta sentencia».

A partir de una lectura armónica de las anteriores reglas, esta Sala ha definido que el plazo para interponer la acción de revisión por las causales especiales 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; y si esta es anterior a dicha sentencia de constitucionalidad, se cuenta desde el día siguiente al de su notificación (CSJ SL351-2018).

Ahora, en el caso de las competencias que paulatinamente se le han venido asignando a la UGPP, la jurisprudencia ha considerado, por ejemplo, que por disposición legal está legitimada para representar los intereses de Cajanal y del Instituto de Seguros Sociales en

materia pensional y que en dichos casos el plazo se computa desde la fecha en que aquella asumió la defensa judicial de tales entes, esto es, el 12 de junio de 2013 y 28 de febrero de 2014, respectivamente (CSJ AL1479-2018 y CSJ AL1932-2018, CSJ SL3276-2018 y CSJ SL1687-2020).

Bajo igual perspectiva, la Sala considera que en el caso de las pensiones que estaban a cargo del Instituto Nacional de Vías-Inviás- en su calidad de administradora de la función pensional de los liquidados Distritos de Obras Públicas, el plazo para interponer la demanda de revisión también debe contabilizarse desde el momento en que la UGPP asumió esa competencia y se le atribuyó la obligación de *«realizar las verificaciones de que tratan los artículos 19 y 20 de la Ley 797 de 2003»*, así como proceder, si es del caso, a *«solicitar su revisión en los términos establecidos por las normas vigentes»*, que conforme a lo expuesto con anterioridad, ello fue a partir del 29 de diciembre de 2014 (artículos 1, 3 y 4 del Decreto 2350 de 2014, compilados por el Decreto 1833 de 2016).

Por último, no debe olvidarse que la Sala también ha precisado que en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en concordancia con el artículo 32 de la Ley 712 de 2001, no se establece un plazo de *caducidad* o *prescripción*, sino un tiempo máximo para la interposición del recurso o acción de revisión, de modo que no son extensibles a este trámite las reglas procesales civiles relativas a la prescripción y la caducidad, como la interrupción de dicho fenómeno extintivo que argumenta el demandado (CSJ SL351-2018 y CSJ SL1505-2021). En esta última sentencia la Corporación reiteró que:

(...) la norma no se refiere ni a caducidad ni a prescripción sino al término dentro del cual se puede interponer el recurso, por lo que, entonces, no es dable extender al punto las regulaciones de aquellos institutos, y la oportunidad del ejercicio de este instrumento extraordinario se contrae, entonces, a lo particular y concretamente regulado sobre él.

En el anterior contexto, teniendo en cuenta que la acción de revisión se presentó el 4 de diciembre de 2017 (f.º 2, cuaderno de la Corte), es evidente que se interpuso en el plazo de 5 años señalado en el ordenamiento procesal laboral, conforme se explicó.

(3) ¿La UGPP tenía que demandar los actos administrativos que reconocieron al actor las pensiones sanción y de vejez?

En este asunto el interés de la actora se limita a cuestionar las sentencias proferidas en el proceso ordinario laboral que Félix Enrique Fajardo Martínez promovió contra la Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías, que ordenaron el reconocimiento de una pensión sanción, inicialmente a cargo de esta entidad y que posteriormente asumió la UGPP, tal como se refirió.

Ahora, si bien el segundo pilar del argumento en que se sustenta la configuración de la causal prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 está relacionado con una supuesta incompatibilidad entre aquella pensión y la de vejez que le reconoció Cajanal a través de Resolución PAP 023771 de 29 de octubre de 2010, esto no significa que la

UGPP persiga la anulación de esta última, pues nótese que al ubicarse en esta hipótesis su intención persiste en que se declare que la pensión sanción es la que no debe continuar pagándose ante aquel reconocimiento.

Adviértase que al criticar la compatibilidad entre las pensiones, lo que en realidad se alega es una supuesta subrogación pensional o incluso la eventual compartibilidad ante el reconocimiento legal de la de vejez, pero de ningún modo que se invalide esta última, o por lo menos así no se extrae de la acción presentada.

Por otra parte, el cuestionamiento de la sentencia del Tribunal de Montería es suficiente para resolver de fondo el asunto, pues además que ordenó una pensión que hoy está a cargo de un fondo de naturaleza pública -aspecto en el que enseguida se ahondará-, nótese que de configurarse la causal y declararse su invalidez, los actos administrativos que acataron la orden impartida en la decisión judicial y todo lo que dependa de la validez de esta, también quedaría sin efecto alguno.

Cabe destacar que lo anterior conduce a que la Sala se releve de abordar el argumento a través del cual el accionado sustenta la excepción que denomina *«inapropiada o indebida acumulación en las pretensiones»*, pues parte de un supuesto inexistente en la demanda de revisión, esto es, que la UGPP demandó la ilegalidad de la pensión de vejez.

(4) ¿Las decisiones que se controvierten impusieron el reconocimiento de prestaciones económicas periódicas o sumas de dinero con cargo al tesoro o a fondos de naturaleza pública?

Fajardo Martínez señala que la acción es improcedente porque el fallo objetado ordenó el reconocimiento y pago de la pensión sanción al Invías, de modo que, independientemente de que luego la haya asumido la UGPP, la prestación no hace parte del sistema de pensiones.

Lo primero que debe destacarse es que la Ley 797 de 2003 no consagró la revisión del reconocimiento de las prestaciones pensionales que en concreto emanan de dicho sistema, sino de toda suma periódica o pensiones de cualquier naturaleza a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública contenido en providencias judiciales de todo tipo, en conciliaciones o transacciones judiciales o extrajudiciales, dado que el propósito del legislador es el de evitar perjuicios económicos a La Nación y derivados del pago de valores superiores a los establecidos en la legislación (CSJ SL15882-2017 y CSJ SL3276-2018).

En ese sentido y como se explicó, si bien el Tribunal Superior de Montería condenó a La Nación-Ministerio de Transporte-Instituto Nacional de Vías a reconocer y pagar una pensión sanción, tal obligación pensional actualmente la asume la UGPP y su pago se efectúa a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), conforme lo establecido en el artículo 1.º del Decreto 2350 de 2014, de

modo que la prestación está a cargo de un fondo de naturaleza pública y por ello es viable la revisión impetrada.

(5) ¿La omisión o negligencia en la defensa judicial en el proceso ordinario impide el escrutinio de la sentencia objeto de revisión?

Contrario a lo que alega el accionado, la Sala ha considerado que las deficiencias en la defensa judicial de las entidades públicas afectadas en el proceso ordinario, como lo sería el hecho que contra la sentencia objeto de demanda de revisión no se interpuso el recurso extraordinario de casación y que, por este motivo, la misma hizo tránsito a cosa juzgada, al margen de la eventual responsabilidad individual de los apoderados, ello no impide el escrutinio a través de este mecanismo extraordinario.

En efecto, la jurisprudencia de la Corporación ha indicado que la revisión de las decisiones de los jueces por las causales consagradas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 constituye un novedoso mecanismo jurídico de carácter extraordinario y a través del cual se busca la defensa de los recursos públicos y el afianzamiento de los principios de moralidad pública e interés general, a partir de una excepción a los efectos de cosa juzgada que amparan a ciertas decisiones judiciales, transacciones o conciliaciones que imponen el pago de sumas periódicas o pensiones a cargo del tesoro público o fondos de naturaleza pública.

Y si bien ha destacado que esta acción no es la vía adecuada para discutir indefinidamente los extremos de una *litis* que ha sido objeto de decisión judicial ejecutoriada, ni tampoco reemplaza los instrumentos de impugnación previstos por el legislador en cada procedimiento, ello ha sido para enfatizar que su finalidad es la de evitar la defraudación de los recursos públicos, a partir de unas precisas causales que deben ser invocadas en un marco serio y responsable, y no por una mera divergencia interpretativa o apreciativa de los medios de convicción (CSJ SL12910-2017).

Ahora, las causales contempladas en el citado precepto consagran parámetros objetivos para el examen de las prestaciones periódicas, cuando en su reconocimiento se transgrede el debido proceso -causal a)- o, la cuantía de la pensión desborda lo previsto en la ley, la convención o pacto colectivo -causal b)-, de modo que verificado objetivamente el supuesto normativo que configura la causal de revisión, así debe declararse.

Por tanto, la Sala ha aclarado que *«las 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»* (CSJ SL3276-2018).

(6) Configuración de la causal de revisión

consagrada en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003

El primer argumento que emplea la entidad accionante para fundamentar la causal que invoca es que la pensión sanción se reconoció con base en los artículos 8.º de la Ley 171 de 1961 y 74 del Decreto 1848 de 1969, pese a que la norma que estaba vigente al momento del despido de Félix Enrique Fajardo Martínez, esto es, al 31 de diciembre de 1994, era el artículo 133 de la Ley 100 de 1993, que no respalda tal derecho pensional. Así, señala que la sentencia del Tribunal Superior de Montería sustentó el reconocimiento pensional en normas derogadas.

Por su parte, el beneficiario de la pensión aduce que los tiempos que trabajó para el Invías son anteriores a la Ley 100 de 1993, pues esta entró en vigencia para los trabajadores oficiales «en 1995» y no el 1.º de abril de 1994, acorde con el artículo 151 *ibidem*.

Pues bien, sin duda alguna, la determinación de la pertinencia del artículo 133 de la Ley 100 de 1993 en el asunto definido en la sentencia cuestionada es de vital importancia pues, a diferencia de los artículos 8.º de la Ley 171 de 1961 y 74 del Decreto 1848 de 1969 -esta última aplicable únicamente a los servidores públicos del orden nacional, CSJ SL14032-2016-, aquella disposición adicionó un requisito según el cual el trabajador no debía estar afiliado al sistema general de pensiones por omisión del empleador. Bajo dicha perspectiva legislativa, si se acredita la referida afiliación ello

«es suficiente para exonerarlas de la obligación de reconocer la pensión sanción» (CSJ SL, 17 ag. 2011, rad. 36889, reiterada en decisiones CSJ SL12351-2014 y CSJ SL7655-2017).

Asimismo, debe destacarse que la Sala ha adoctrinado de forma pacífica y uniforme que el mencionado artículo 133 de la Ley 100 de 1993 es aplicable tanto en el sector privado como para los trabajadores oficiales, tal y como expresamente lo estipuló el parágrafo 1.º de esa norma. Asimismo, que derogó las disposiciones anteriores que consagraban el derecho a la pensión sanción (entre muchas otras, CSJ SL, 15 jun. 2006, rad. 27338, CSJ SL, 11 may. de 2010, rad. 36826, CSJ SL8306-2015, CSJ SL3508-2019, CSJ SL3890-2020 y CSJ SL706-2021), sin que al respecto se pueda establecer la aplicación del régimen de transición establecido en el artículo 36 *ibidem* (CSL SL, 20 feb. 2002, rad. 17707, CSJ SL773-2013 y CSJ SL11746-2014). Precisamente, en esta última decisión la Corporación reiteró:

*Ahora bien, la circunstancia de que el demandante se encontrara afiliado a la seguridad social, concretamente para el riesgo de pensión a la Caja Nacional de Previsión Social, como bien lo determinó el Tribunal, también garantiza la protección de dicho trabajador oficial en tal materia y, por ende no se presenta omisión alguna de las entidades demandadas en cuanto a la afiliación del actor al sistema general de pensiones. Esta circunstancia hace improcedente el reconocimiento de la pensión sanción implorada, a la luz de la L. 100/1993 art. 133, tal como recientemente se adoctrinó en un proceso seguido contra las mismas accionadas, en el que además se precisó que tratándose de la pensión sanción no resulta aplicable el régimen de transición previsto en el artículo 36 *ibidem*, que específicamente se refiere a la pensión de vejez.*

Pues bien, al revisar los documentos aportados, la Corte advierte que la decisión judicial objeto de revisión -así como la

emitida en primer grado (f.º 637 vuelto a 646 y 665 a 674)-, pasó totalmente por alto su obligación de verificar si el artículo 133 de la Ley 100 de 1993 debía gobernar el asunto.

Al respecto es oportuno destacar que el sistema de pensiones implementado por dicha normativa, por regla general, comenzó su vigencia el 1.º de abril de 1994, salvo para *«los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital»*, pues en estos casos *«entrará a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que así lo determine la respectiva autoridad gubernamental»*, tal y como de forma imperativa lo estipula el artículo 151 en comento (CSJ SL2831-2017).

Conforme a esas reglas, era estrictamente necesario verificar si Félix Enrique Fajardo Martínez era un trabajador oficial del orden nacional o territorial, a efectos de determinar el momento en que entró a regir el sistema de pensiones -y por ende la Ley 100 de 1993- en su situación pensional concreta.

En esa dirección, la Sala advierte que conforme a la certificación laboral que expidió el Invías -Distrito n.º 7 Montería (f.º 156 y 157), está acreditado -y no lo discuten las partes- que Fajardo Martínez laboró en el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte entre el 8 de agosto de 1977 y el 31 de diciembre de 1994. Es importante destacar que la certificación expedida por la Directora Territorial Córdoba del Invías (f.º 1074), precisa que aquel laboró hasta el 30 de diciembre de 1993 en el mencionado distrito y a partir del 1.º

de enero de 1994 fue incorporado en la Subdirección Transitoria del Instituto Nacional de Vías -Invías.

Además, que las partes tampoco discutieron que el vínculo finalizó en la referida fecha -31 de diciembre de 1994- por despido sin justa causa, que obedeció a la supresión del cargo que ejercía el trabajador oficial, hecho que también se constata en la comunicación que expidió el Ministerio de Transporte -Instituto Nacional de Vías- Distrito n.º 7 Montería (f.º 146 y 147).

Conforme lo anterior, en atención al criterio orgánico y a las directrices orgánicas del artículo 5.º del Decreto 3135 de 1968, no había duda de que Félix Enrique Fajardo Martínez fue un trabajador oficial del *orden nacional* al ser vinculado al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transporte, entidad del orden nacional.

Nótese además que el Decreto 2171 de 1992, *«por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional»*, en su artículo 49 estableció la supresión de los distritos de obras públicas como dependencias del citado ministerio y el artículo 66 *ibidem* creó la Subdirección Transitoria como dependencia del Instituto Nacional de Vías, ente que, a su vez y según previsión expresa del artículo 52 de igual norma, es un establecimiento público del *orden nacional*, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte.

Así las cosas, el sistema de pensiones en el caso de los trabajadores oficiales del Ministerio de Transporte -Invías entró en vigencia el 1.º de abril de 1994, dado que no encajan en la excepción contemplada en el artículo 151 de la Ley 100 de 1993.

En el anterior contexto, el artículo 133 de la Ley 100 de 1993 ya estaba vigente al momento del retiro del actor, esto es, el 31 de diciembre de 1994, de modo que la sentencia que el Tribunal Superior de Montería profirió el 22 de mayo de 1997 y que respaldó la pensión sanción condenada por el *a quo* conforme a los artículos 8.º de la Ley 171 de 1961 y 74 del Decreto 1848 de 1969, incurrió en un defecto sustantivo ostensible al aplicar normas derogadas para resolver la controversia.

Asimismo, y como se indicó al transcribir la sentencia CSJ SL11746-2014, a efectos de determinar la procedencia de la pensión sanción en los términos del artículo 133 de la Ley 100 de 1993, Cajanal debe considerarse como una entidad administradora del sistema de pensiones, de modo que al verificarse la afiliación a esa entidad debe exonerarse a la empleadora de tal pretensión (CSJ SL11438-2016 y CSJ SL4041-2017). En la primera decisión, la Sala indicó:

(...) cabe aclarar que los trabajadores que continuaron inscritos en los regímenes pensionales anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, para el sub lite en el régimen de prima media de la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal-, por ser un hecho indiscutido que el actor se mantuvo durante la vigencia del vínculo laboral afiliado a dicha entidad, se tiene que Cajanal para efectos

de la pensión sanción, debe considerarse una entidad administradora del Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Tal presupuesto de afiliación también se acreditó en este asunto, pues la citada certificación de folio 1074 da cuenta que *«los descuentos realizados fueron con destino a CAJANAL»*. Esto también se verifica en varias de las pruebas aportadas, como en la certificación del Invías-Distrito n.º 7, que señala que del 8 de agosto de 1977 al 31 de diciembre de 1994 *«se hicieron los descuentos reglamentarios de afiliación y periódicas con destino a las respectivas cajas de previsión»* (f.º 54 y 1139), así como los comprobantes expedidos por el Invías-Territorial Córdoba, que informan que en el año 1994 la entidad empleadora efectuó en favor del actor los respectivos descuentos con destino a la mencionada caja de previsión (f.º 1087 a 1092), y desde luego, con el reconocimiento pensional impartido por Cajanal a través de Resolución PAP 023771 de 29 de octubre de 2010 (f.º 835 y 836).

En el anterior contexto, verificada la afiliación al sistema de pensiones por parte del actor y que el despido ocurrió en vigencia del artículo 133 de la Ley 100 de 1993, era evidente que no tenía derecho al reconocimiento y pago de la pensión sanción reclamada en el proceso ordinario antes referido.

Ahora, debe destacarse que si bien la jurisprudencia de la Corte al resolver asuntos similares ha señalado que la aplicación de normas derogadas para reconocer la pensión

sanción constituye un defecto sustantivo que encaja en la causal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en la medida en que aquella se otorga con trasgresión del debido proceso (CSJ SL, 10 abr. 2013, rad. 55500), para la Sala tal defecto también permite configurar la causal b) *ibidem* en este asunto, pues no puede olvidarse que la UGPP actualmente está a cargo tanto de la pensión sanción como de la de vejez que otrora reconoció Cajanal, de modo que la continuidad en el reconocimiento de la primera prestación, pese a que Fajardo Martínez no tiene derecho, constituye un exceso de lo debido por tal entidad a la citada persona y un grave detrimento en el erario público.

Así las cosas, y sin que sea necesario abordar los demás argumentos de la acción de revisión, la Sala invalidará la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería profirió el 22 de mayo de 1997. En reemplazo, revocará la sentencia que el Juez Segundo Laboral del Circuito de igual ciudad dictó el 4 de febrero de 1997, y en su lugar se absolverá a La Nación-Ministerio de Transporte-Inviás de todas las pretensiones incoadas por Félix Enrique Martínez Fajardo.

Lo anterior se extiende a cualquier resultado derivado de la sentencia cuya invalidez se declara, tales como los actos administrativos que acataron la orden judicial inserta en ella.

Por último, no se le exigirá al demandado la devolución de los montos pagados en exceso, puesto que no se solicitó

por la accionante y, además, aquellos fueron percibidos de buena fe y a partir del error en que incurrió la sentencia cuestionada (CSJ SL1994-2021).

Sin lugar a costas en sede de revisión, 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: Declarar fundada la causal de revisión prevista en el literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, en la forma que la alegó la UGPP.

SEGUNDO: Invalidar la sentencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior de Montería emitió el 22 de mayo de 1997, en el proceso ordinario laboral que Félix Enrique Fajardo Martínez promovió contra La Nación-Ministerio De Transporte-Instituto Nacional De Vías. En reemplazo, **revocar** la sentencia que el Juez Segundo Laboral del Circuito de Montería dictó el 4 de febrero de 1997 para absolver a la entidad demanda de las pretensiones incoadas en su contra.

TERCERO: No disponer el reintegro de las sumas canceladas en exceso al accionado, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

CUARTO: En firme esta providencia, por Secretaría **envíese** copia de la presente decisión para que se agregue a los respectivos expedientes, al Juez Segundo Laboral del Circuito de Montería y a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad.

QUINTO: Por la Secretaría de la Sala, **archívese** el expediente, una vez ejecutoriada la presente providencia.

Sin costas.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

Presidente de la Sala

SALVO VOTO

GERARDO BOTERO ZULUAGA

FERNANDO CASTILLO CADENA

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

NO FIRMA POR AUSENCIA JUSTIFICADA

LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ

IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ

JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN