

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Quinta de Revisión

SENTENCIA T-104 DE 2026

Expediente: T-10.813.318

Asunto: acción de tutela presentada por Jorge Eliecer Hernández Suárez contra la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá

Tema: tutela contra providencia judicial que declaró probada la excepción de cosa juzgada en proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil veintiséis (2026)

La Sala quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Miguel Polo Rosero, Paola Andrea Meneses Mosquera y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente de las

previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y 33 y siguientes del Decreto Ley 2591 de 1991 profiere la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte analizó la acción de tutela interpuesta por Jorge Eliecer Hernández Suárez contra las decisiones proferidas por el Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que declaró probada la excepción de cosa juzgada. El accionante alegó que dichas providencias vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, al *(i)* incurrir en un defecto sustantivo por aplicar indebidamente la figura de la cosa juzgada; y *(ii)* desconocer el precedente contenido en la Sentencia T-261 de 2019, así como la línea jurisprudencial sobre la cosa juzgada en asuntos pensionales.

Para resolver el caso, la Corte *(i)* examinó la procedencia de la tutela contra providencias judiciales; *(ii)* reiteró la jurisprudencia sobre el defecto sustantivo y el desconocimiento del precedente constitucional; *(iii)* analizó los requisitos de configuración de la cosa juzgada y su aplicación en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; *(iv)* estudió los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas en materia pensional y; *(v)* revisó el régimen jurídico de la asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y los efectos de la sentencia de nulidad del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2018.

Al resolver el caso concreto, la Sala Quinta de Revisión concluyó que las providencias judiciales impugnadas incurrieron en un defecto sustantivo, al aplicar indebidamente la cosa juzgada entre actos administrativos que se fundan en disposiciones jurídicas distintas. Asimismo, advirtió que desconocieron la inexistencia de la cosa juzgada en materia pensional, ante un pronunciamiento de una alta corte que constituye un hecho nuevo. La Sala también encontró que, aunque la Sentencia T-261 de 2019 no constituía un precedente aplicable al caso, sí contiene una advertencia que debe ser atendida por las autoridades judiciales y administrativas. En consecuencia, la Corte concedió el amparo de los derechos al debido proceso, igualdad, seguridad social y acceso a la administración de justicia.

I. ANTECEDENTES

Hechos relevantes que se encuentran probados

1. Jorge Eliecer Hernández Suárez ingresó a la Policía Nacional el 18 de noviembre de 1996 y el último ascenso que obtuvo fue al grado de intendente el 7 de septiembre de 2011.[1] Permaneció en la institución hasta su retiro por destitución, que se dispuso con Resolución 05858 del 31 de diciembre de 2015 y se notificó el 7 de enero de 2016.[2] Con base en lo anterior, se certificó que estuvo vinculado a la entidad durante el periodo de 19 años, 2 meses y 9 días.[3]
2. El 28 de enero de 2016, el señor Hernández Suárez radicó solicitud ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en adelante CASUR, para que le reconociera la asignación de retiro en vista del tiempo que sirvió en la entidad.[4] CASUR negó esa solicitud, en

oficio del 11 de abril de 2016, con base en lo previsto en el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, que fijó, en concordancia con el Decreto 4433 de 2004, el régimen de asignación de retiro para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó al escalafón por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004. Allí se dispuso que el personal destituido debía acreditar 25 años de servicio para acceder a esa prestación, y dicha condición no la reunió el señor Hernández Suárez.

3. Inconforme con la decisión, la controvertió mediante el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Esto, por estimar que la norma aplicable a su caso era el Decreto 1212 de 1990, que previó un tiempo de 15 años para acceder a la asignación de retiro.[5] El proceso se asignó al Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, quien negó las pretensiones en sentencia de primera instancia del 15 de mayo de 2017.[6] El 14 de diciembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión de primera instancia.[7] Las dos instancias concluyeron que la norma aplicable era el Decreto 1858 de 2012, razón por la cual debió acreditar 25 años de servicio para acceder a la asignación de retiro.
4. Jorge Eliecer Hernández Suárez promovió acción de tutela contra esos fallos. Sostuvo que para estas decisiones no se observó el régimen de transición del artículo 3.1 de la Ley 923 de 2004,[8] el cual fijó unos parámetros para el personal de la Fuerza Pública que se encontraba en servicio activo al momento de su expedición. Por ello, adujo que para la fecha de su retiro la norma aplicable era el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990 y no el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012.[9] En consecuencia, a su juicio se configuró un defecto sustantivo y un desconocimiento del precedente. Por lo tanto, solicitó que se deje sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se ordene a esa autoridad judicial reconocer la asignación de retiro.
5. La acción se negó en primera y segunda instancia.[10] Luego el proceso se seleccionó para su revisión por la Corte Constitucional en Auto del 29 de octubre de 2018.[11]

6. En el entretanto de ese trámite de revisión, el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 mediante Sentencia del 3 de septiembre de 2018. Esto por cuanto encontró que el Gobierno Nacional se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria, en tanto desconoció las normas contenidas en la Ley marco 923 de 2004. En particular, el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004, que establece que, para efectos del reconocimiento de la asignación de retiro, a los miembros de la Policía Nacional que se encontraban en servicio activo al momento de su expedición, no se les puede exigir un tiempo de servicio superior al previsto en los Decretos 1212 y 1213 de 1990, por ser esta la normativa vigente en ese momento. En consecuencia, los requisitos temporales para acceder a dicha prestación deben limitarse a los mínimos y máximos allí contemplados, esto es, entre 15 y 20 años de servicio, según la causal de retiro.

7. Bajo este entendido, el Consejo de Estado concluyó que el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 desconocía los lineamientos establecidos en la Ley Marco 923 de 2004, al imponer requisitos más gravosos al personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que fue incorporado directamente y se encontraba en servicio activo al 31 de diciembre de 2004. En efecto, dicha norma exigía tiempos mínimos y máximos de servicio entre 20 y 25 años para acceder a la asignación de retiro, superando lo previsto en los Decretos 1212 y 1213 de 1990. En estos términos, advirtió que el contenido del artículo anulado resultaba regresivo y vulneraba los derechos adquiridos y las garantías constitucionales de los trabajadores.

8. En consecuencia, declaró la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 *“por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional”*. Los efectos que otorgó a su decisión quedaron fijados así:[12]

“[L]os efectos otorgados a esta sentencia serán de carácter ex tunc, es decir, desde

entonces, y se retrotraen al momento en que nació el acto, y como consecuencia de ello, las cosas se vuelven al estado en que se encontraban antes de la expedición del mismo, por lo que las situaciones no consolidadas entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria del mismo, son afectadas por la decisión que en esta última se tome. En tal sentido, respecto de las situaciones jurídicas no consolidadas, las sentencias de nulidad de actos de carácter general tienen efecto inmediato, es decir, sobre aquellas que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante esta jurisdicción; por lo tanto, las “afecta”, de manera inmediata”.

9. La Sala Octava de Revisión de la Corte profirió, posteriormente, la Sentencia T-261 de 2019. En ella confirmó las decisiones de los jueces de tutela consistentes en negar el amparo pretendido por el accionante. Consideró que se aplicó la normativa vigente para cuando se tramitó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Frente a esto, aunque constató que el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 se anuló por el Consejo de Estado, ello ocurrió cuando ya había finalizado el proceso que adelantó el accionante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, la Sala Octava de Revisión consideró necesario hacer la siguiente acotación:[13]

“En consecuencia, la Sala Octava de Revisión considera que las autoridades judiciales accionadas no vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de Jorge Eliécer Hernández Suárez. Ahora bien, la Corte estima necesario aclarar que ante el nuevo panorama normativo que surge con la decisión adoptada el 9 (sic) de septiembre de 2018 por el Consejo de Estado, el actor puede acudir nuevamente ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -CASUR-, esto es, agotar la solicitud administrativa y, de ser el caso, la vía gubernativa, para reclamar la asignación de retiro. En este trámite, las autoridades administrativas y judiciales deberán ajustarse a la decisión adoptada por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo que fijó los parámetros de interpretación para el reconocimiento de dicha prestación”.

10. El señor Hernández Suárez procedió, en consecuencia, a radicar una nueva solicitud de asignación de retiro ante CASUR el 12 de agosto de 2019. En esa petición expresó que la decisión del Consejo de Estado, la cual anuló el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, surgió como un nuevo hecho que, de conformidad con la parte motiva de Sentencia T-261 de 2019, lo avalaba para iniciar nuevamente su trámite de asignación de retiro.[14]
11. CASUR negó esta nueva solicitud mediante Oficio No. 502686 del 18 de octubre de 2019. Su decisión la sustentó en el Decreto 754 de 2019 que fijó, en concordancia con el Decreto 4433 de 2004, el régimen de asignación de retiro para el personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó al escalafón por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004. Toda vez que allí se determinó que en el caso del personal destituido habría lugar a la asignación de retiro después de 20 años de servicio, y el solicitante no reunió el tiempo necesario para efectos del reconocimiento de dicha prestación.[15]
12. Jorge Eliecer Hernández Suárez presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del citado oficio. Pretendió la anulación de la decisión de CASUR, y el consecuente reconocimiento de su asignación de retiro en los términos previstos por el Decreto 1212 de 1990.[16]
13. A este proceso le correspondió el radicado 11001-33-35-028-2020- 00191-00 y su conocimiento se asignó al Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.[17]
14. Esa autoridad judicial declaró probada la excepción de cosa juzgada en Sentencia del 31 de julio de 2023.[18] La decisión surgió de constatar la identidad de partes, objeto y causa entre el proceso 11001-33-35-028-2020-00191-00 y el que previamente se tramitó en contra del oficio del 11 de abril de 2016. Frente a esto, precisó que el Consejo de Estado ha admitido morigerar la cosa juzgada ante cambios jurisprudenciales respecto de nuevas mesadas de un reconocimiento pensional ya consolidado. Empero, ello no aplicaba para el

demandante, pues su pretensión era el reconocimiento del derecho a percibir una asignación de retiro, lo cual ya había sido resuelto por autoridad judicial e impedía reabrir el debate.

15. El demandante apeló la decisión, y esta se confirmó en Sentencia del 18 de enero de 2024 por la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.[19] El Tribunal indicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado inicialmente consideró que las prestaciones periódicas, en tanto imprescriptibles, podían solicitarse y demandarse en cualquier tiempo.[20] Sin embargo, explicó que esa postura varió para considerarse que los cambios jurisprudenciales no podían afectar situaciones previamente decididas por una autoridad judicial.[21] Además, en el caso del accionante no podía matizarse la cosa juzgada, pues su pretensión ya se había debatido. De hecho, la decisión era coherente con un caso que el Consejo de Estado resolvió frente a un asunto similar, y donde determinó que el fenómeno de cosa juzgada había operado.[22]

La solicitud de tutela

16. Jorge Eliecer Hernández Suárez presentó el 22 de julio de 2024, mediante apoderado judicial, acción de tutela en contra del Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Cuestionó las Sentencias del 31 de julio de 2023 y del 18 de enero de 2024 que dictaron, en su orden, el Juzgado y Tribunal accionados. Estimó que ellas violaron sus derechos al debido proceso, igualdad, seguridad social y acceso a la administración de justicia, al incurrir en los defectos relativos al desconocimiento del precedente judicial y sustantivo.[23]
17. El defecto por desconocimiento del precedente lo sustentó a partir de la Sentencia T-261 de 2019 y la línea jurisprudencial sobre las excepciones a la figura de la cosa juzgada

respecto de prestaciones sociales periódicas. En su criterio, la razón de la decisión de la Sentencia T-261 de 2019 lo habilitó para solicitar nuevamente su asignación de retiro y estableció una orden imperativa a las autoridades administrativas y judiciales de valorar aquello en atención al nuevo panorama normativo que surgió con la decisión del Consejo de Estado, del 3 de septiembre de 2018, que anuló el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012.

18. Argumentó, a su turno, que la jurisprudencia constitucional ha definido el alcance de la asignación de retiro a partir del artículo 48 de la Constitución Política. Así, se ha concebido como una prestación social periódica, que hace parte del régimen especial de seguridad social de la fuerza pública, y es imprescriptible, universal e irrenunciable. Precisamente por dichas características se ha considerado que en esta materia la institución de la cosa juzgada se relativiza. Respaldó su argumento en las Sentencias C-432 de 2004, T-610 de 2000, T-246 de 2016 y C-271 de 2021 de la Corte Constitucional.

19. El defecto sustantivo lo concatenó con el anterior planteamiento. En esas condiciones, expresó que la interpretación dada por las autoridades accionadas a la institución de la cosa juzgada infringió lo dispuesto por la Constitución Política y retrocedió su aplicación morigerada en situaciones relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social. Con ello se omitió, además, lo dicho por la jurisprudencia respecto al carácter irrenunciable y universal de aquel derecho. En vista de aquello, sostuvo que no se falló de manera objetiva su caso.

20. El señor Hernández Suárez solicitó al juez de tutela que procediera, en consecuencia, a: (i) tutelar sus derechos fundamentales que fueron vulnerados por las decisiones cuestionadas; (ii) revocar o dejar sin efecto las sentencias del 31 de julio de 2023 y del 18 de enero de 2024; y (iii) ordenar a las autoridades accionadas continuar el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 y emitir pronunciamiento de fondo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 11001-33-35-028-2020-00191-00 donde actuó como demandante.

Trámite procesal de la acción de tutela

21. El asunto se le asignó a la Sección Quinta del Consejo de Estado.[24] Esta resolvió, en Auto del 25 de julio de 2024, admitir la tutela en contra del Juzgado 28 Administrativo del Circuito de Bogotá y la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, vincular a CASUR y a todas las personas naturales o jurídicas que intervinieron en el proceso ordinario, y conceder a las accionadas y a las vinculadas el término de dos días contados a partir del día siguiente a la fecha de recibo de la notificación para que, respectivamente, rindieran informe y actuaran en el presente proceso.[25]

Contestación de la parte accionada y vinculada

22. *El Juez 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá* indicó que la acción de tutela era improcedente. Estimó que el requisito de relevancia constitucional no se acreditó, porque la tutela pretendió plantearse como una instancia adicional para evaluar los mismos argumentos que previamente fueron abordados por el juez natural de la causa. Con todo, adujo que no vulneró ningún derecho fundamental del accionante, por cuanto dio un trámite oportuno y celeré a su proceso, y le garantizó su derecho de defensa y contradicción.[26]

23. *El Magistrado ponente de la decisión que dictó la Subsección D de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca* pidió que se negaran las pretensiones. Esto, al estimar que en el proceso del 11001-33-35-028-2020-00191-01 se reunieron los requisitos para configurar la excepción de cosa juzgada, pues el accionante pretendió el reconocimiento de su asignación de retiro y esa controversia había sido resuelta en un

proceso de nulidad y restablecimiento del derecho anterior. Al respecto, acotó que la decisión del Consejo de Estado que anuló el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 cobijó a las situaciones jurídicas que para ese momento no estaban consolidadas. Ello no aplicaba al caso del demandante, pues su proceso ya estaba decidido. Frente al alegado incumplimiento de la Sentencia T-261 de 2019, expresó que los cambios jurisprudenciales no constituían una nueva situación capaz de quebrantar la figura de la cosa juzgada.[27]

24. *La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de CASUR* solicitó declarar improcedente la acción de tutela. En su criterio, no se vulneraron los derechos fundamentales del accionante. Lo que él realmente pretendió fue la expedición de una nueva decisión que reconociera su asignación de retiro con base en una norma que no aplicaba a su caso. También pidió su desvinculación del proceso, porque las pretensiones se dirigieron contra el Tribunal y Juzgado accionados.[28]

Fallo de primera instancia

25. La Sección Quinta del Consejo de Estado resolvió, en fallo del 26 de septiembre de 2024, declarar improcedente la acción de tutela.[29] Sustentó esa determinación al advertir que no se reunió el requisito de relevancia constitucional, por cuanto los señalamientos del tutelante no cuestionaron de manera efectiva lo resuelto por las autoridades judiciales accionadas.

26. Sostuvo que el accionante no discutió el sustento jurídico que sirvió de base al Tribunal accionado para mantener la declaratoria de cosa juzgada. Al respecto, indicó que esa autoridad judicial se apoyó en una decisión de la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, proferida el 30 de junio de 2022, que abordó un caso similar al del accionante, y donde señaló que la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 no afectó el fenómeno de cosa juzgada. Empero, el actor no reparó en controvertir aquel

fundamento.

27. Explicó que la Sentencia T-261 de 2019 confirmó las decisiones de tutela que negaron la protección solicitada. Allí solo se acotó que al estudiarse una nueva solicitud de asignación de retiro esta debía revisarse con las previsiones del Consejo de Estado. Por ende, no era suficiente que el accionante se limitara a indicar el desconocimiento de esa decisión, pues debió señalar qué fue lo presuntamente omitido de ese fallo por las autoridades tuteladas. Máxime que el Tribunal accionado explicó las razones por las cuales la declaratoria de nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 no incidía en el caso del actor.
28. Por último, adujo que los planteamientos del tutelante, con respecto a la atenuación de la cosa juzgada, eran meras generalidades. Ninguno tuvo la capacidad de acreditar una afectación puntual en su caso y, por el contrario, reafirmaban que el actor pretendió convertir la tutela en una tercera instancia.

Escrito de impugnación

29. La parte accionante impugnó el fallo de primera instancia.[30] Discrepó de la conclusión sobre la falta de relevancia constitucional, porque propuso su tutela para solicitar la garantía de sus derechos a la igualdad, seguridad social, debido proceso y acceso a la administración de justicia. Objetó, por lo mismo, que su caso no hubiera sido resuelto de fondo por el juez de primera instancia.
30. El impugnante reiteró los argumentos de su escrito introductorio. Así, enfatizó que la Sentencia T-261 de 2019 fijó una orden a las autoridades administrativas y judiciales para que estudiaran su solicitud de asignación de retiro conforme al nuevo panorama normativo que surgió ante la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012. Para él, ese

mandato, que constó en la razón de la decisión del fallo de la Corte, no se atendió por las autoridades accionadas. El actor también insistió en que las accionadas omitieron que la jurisprudencia constitucional ha indicado que la cosa juzgada se inaplica ante discusiones sobre prestaciones sociales. Aunque él presentó las sentencias que soportaban aquello, el juez de primera instancia no se ocupó de estudiarlas.

31. El impugnante solicitó, con fundamento en dichos argumentos, que se procediera a revocar el fallo de primera instancia y, en su lugar, se concediera la protección de sus derechos fundamentales. Como consecuencia de lo anterior, pidió que se ordenara emitir una decisión de fondo en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 11001-33-35-028-2020-00191-00 donde actuó como demandante.

Fallo de segunda instancia

32. La Sección Cuarta del Consejo de Estado resolvió, en fallo del 28 de noviembre de 2024, revocar la decisión impugnada y, en su lugar, negar las pretensiones de la acción de tutela.[31] Esa determinación surgió de constatar que la tutela reunió los requisitos generales de procedencia, incluido el de relevancia constitucional, y de advertir que los defectos alegados no se configuraron.
33. Sostuvo que el requisito de relevancia constitucional se cumplió, puesto que debía definirse si las decisiones tuteladas le vulneraron al actor sus derechos fundamentales. Al respecto, acotó que el tutelante acusó a las autoridades accionadas de desconocer las Sentencias T-261 de 2019 y T-246 de 2016, y la línea jurisprudencial sobre las excepciones a la cosa juzgada en asuntos pensionales. Por ello constató que la discusión era de raigambre constitucional.

34. También encontró reunidos los demás requisitos de procedencia, habida cuenta que el actor: (i) no contaba con otro medio de defensa judicial y no se configuraba ninguna de las causales del recurso extraordinario de revisión; (ii) formuló su tutela dentro del término prudencial de cinco meses; (iii) identificó los hechos que produjeron la presunta vulneración de sus derechos fundamentales; y (iv) su acción de tutela no la propuso contra un fallo de tutela.

35. El estudio de fondo de la tutela lo circunscribió en función de la Sentencia del 18 de enero de 2024, que dictó el Tribunal accionado. Esto, al considerar que dicha decisión resolvió definitivamente la discusión sobre el reconocimiento de la asignación de retiro del actor. A partir de ahí, argumentó que esa decisión no incurrió en desconocimiento del precedente constitucional.

36. En su criterio, la decisión cuestionada explicó por qué la Sentencia del 3 de septiembre de 2018 no aplicaba al accionante. La razón de ello radicó en que la pretensión sobre el reconocimiento de su asignación de retiro ya se había resuelto en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho previo. Por consiguiente, la situación estaba consolidada y no daba lugar a reabrir el debate.

37. Estimó que dicho razonamiento no omitió lo expuesto en la Sentencia T-261 de 2019. Aquella providencia señaló que los efectos de la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 se definieron con aplicación a los eventos donde no existía una situación consolidada. Por esa razón, la decisión acusada determinó que en el caso del tutelante operó el fenómeno de la cosa juzgada.

38. Finalmente, discrepó del argumento relativo a la modulación de la cosa juzgada. Esto, por cuanto el cambio de precedente que adoptó la Sentencia del 3 de septiembre de 2018 tuvo efectos retrospectivos. Por tal motivo, no afectó la validez de la excepción de cosa

juzgada decretada en el caso del accionante, pues, reiteró, la discusión que propuso se encontraba previamente consolidada.

Actuaciones surtidas en sede de revisión

39. La Sala de Selección de Tutelas Número Uno de la Corte Constitucional resolvió, en Auto del 31 de enero de 2025, seleccionar el presente proceso. En esa misma decisión dispuso su reparto a la Sala Quinta de Revisión que preside el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.

40. El Magistrado sustanciador resolvió, en Auto del 08 de abril de 2025, decretar la práctica de pruebas tendientes a actualizar la información relevante para solucionar el caso concreto y mejor proveer. En concreto, dispuso: *(i)* solicitar: *(a)* al Consejo de Estado la remisión del expediente de tutela para consultarlo en su integridad; y *(b)* al Juzgado accionado la remisión del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 11001-33-35-028-2020-00191-00; y *(ii)* oficiar: *(a)* al accionante para que rindiera informe sobre el estado de su afiliación al sistema general de pensiones y cómo la negativa de su asignación de retiro ha afectado su mínimo vital; y *(b)* a Colpensiones y Porvenir S.A. para que informaran, respectivamente, si el accionante se encontraba afiliado al sistema de pensiones en alguna de esas administradoras de fondos de pensiones.

41. Además, ordenó que, una vez se hubieran recaudado las pruebas decretadas, la Secretaría General diera traslado de las pruebas que se aportaran y se pusieran a disposición de las partes o de terceros con interés, de manera virtual y por el término de tres (3) días hábiles, para que, en caso de considerarlo necesario, se pronunciaran sobre estas.

Recaudo de las pruebas decretadas

42. Mediante informe de cumplimiento del 14 de mayo de 2025, la Secretaría General informó al despacho sustanciador que mediante el oficio OPT-B-163-2025 del 09 de abril de 2025 dio cumplimiento al Auto de Pruebas del 08 de abril de 2025 y se recibieron las siguientes comunicaciones:[32]

- Correo electrónico enviado por JEYSON ANDRÉS FORERO SIERRA, Escribiente Nominado de la Secretaría General del Consejo de Estado, recibido en esta secretaría el 10 de abril de 2025. Contiene 1 archivo en formato PDF y 2 vínculos.
- Correo electrónico enviado por CONSTANZA RONCANCIO RIVERA, secretaria del Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, recibido en esta secretaría el 2 de mayo de 2025. Contiene 1 vínculo.
- Correo electrónico enviado por CONSTANZA RONCANCIO RIVERA, secretaria del Juzgado Veintiocho Administrativo de Bogotá, recibido en esta secretaría el 2 de mayo de 2025. Contiene 1 vínculo.
- Correo electrónico enviado por JORGE ERNESTO NAVAS BERDUGO, abogado de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir SA, recibido en esta secretaría el 14 de abril de 2025. Contiene 4 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por JORGE ERNESTO NAVAS BERDUGO, abogado de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir SA, recibido en esta secretaría el 21 de abril de 2025. Contiene 4 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por JORGE ERNESTO NAVAS BERDUGO, abogado de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir SA, recibido en esta secretaría el 21 de abril de 2025. Contiene 4 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por JORGE ERNESTO NAVAS BERDUGO, abogado de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir SA, recibido en esta secretaría el 21 de abril de 2025. Contiene 4 archivos en

formato PDF.

- Correo electrónico enviado por LAURA TATIANA RAMÍREZ BASTIDAS, directora de Acciones Constitucionales de la Administradora de Pensiones Colpensiones, recibido en esta secretaría el 25 de abril de 2025. Contiene 2 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por LAURA TATIANA RAMÍREZ BASTIDAS, directora de Acciones Constitucionales de la Administradora de Pensiones Colpensiones, recibido en esta secretaría el 25 de abril de 2025. Contiene 3 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por LAURA TATIANA RAMÍREZ BASTIDAS, directora de Acciones Constitucionales de la Administradora de Pensiones Colpensiones, recibido en esta secretaría el 28 de abril de 2025. Contiene 3 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por JORGE ELIECER HERNÁNDEZ SUÁREZ, recibido en esta secretaría el 15 de abril de 2025. Contiene 2 archivos en formato PDF.
- Correo electrónico enviado por JORGE ELIECER HERNÁNDEZ SUÁREZ, recibido en esta secretaría el 25 de abril de 2025. Contiene 2 archivos en formato PDF.

Traslado de las pruebas decretadas

43. A través de Auto del 06 de mayo de 2025, el magistrado sustanciador resolvió tener como pruebas debidamente aportadas al proceso las allegadas por el Consejo de Estado, el Juzgado 28 Administrativo del Circuito de Bogotá, el señor Jorge Eliecer Hernández Suárez, Porvenir S.A. y Colpensiones. Asimismo, ordenó en el numeral segundo darse cumplimiento a lo dispuesto en el numeral tercero del Auto del 08 de abril de 2025, este último dispuso el traslado de las pruebas.[33]
44. Mediante informe de cumplimiento del 14 de mayo de 2025, la Secretaría General informó al despacho sustanciador que mediante el oficio OPT-B-191-2025 del 2 de mayo de 2025, se dio cumplimiento al numeral tercero del auto del [8] de abril de 2025 y al numeral segundo del auto de fecha 06 de mayo de 2025. Asimismo, comunicó que se recibió la siguiente comunicación:[34]

- Correo electrónico enviado por JEYSON ANDRÉS FORERO SIERRA, Escribiente Nominado de la Secretaría General del Consejo de Estado, recibido en esta secretaría el 5 de mayo de 2025. Contiene 1 archivo en formato PDF y 2 vínculos.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

45. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo resuelto por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno, en Auto del 31 de enero de 2025.

Delimitación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

46. A continuación, se delimitará el caso, se formulará el problema jurídico que deberá resolver la Sala de Revisión y se establecerá la metodología que se empleará para solucionar el caso.

47. *Delimitación del caso.* De conformidad con las alegaciones de los intervinientes, el

problema jurídico radica en resolver sobre la configuración de la cosa juzgada. Por un lado, el accionante sostiene que dicha figura no es procedente en el caso *sub examine*, en virtud de la Sentencia T-261 de 2019, que lo habilitó para solicitar nuevamente ante CASUR la asignación de retiro, así como de la línea jurisprudencial sobre las excepciones a la cosa juzgada en materia pensional. Por su parte, las entidades accionadas afirman que la figura sí es aplicable, toda vez que existe identidad de partes, causa y objeto, y no concurren circunstancias que impidan su configuración.

48. El principio *iura novit curia* impone al juez la obligación de interpretar autónomamente los hechos planteados y subsumirlos en las normas jurídicas pertinentes, incluso si las partes no han identificado con precisión las figuras jurídicas aplicables. La Corte ha reiterado que no es determinante que el accionante señale nominalmente las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, siempre que del relato fáctico pueda inferirse una afectación relevante de derechos fundamentales. Esta doctrina amplía el margen de análisis del juez constitucional y le permite considerar asuntos jurídicos de fondo, incluso si no fueron planteados explícitamente por el demandante, siempre que ellos se sustenten en los hechos efectivamente narrados y en las demás circunstancias relevantes que se hayan invocado en la solicitud de tutela.[35]

49. Esta Corte ha indicado que, cuando del análisis de los hechos se evidencia una situación que compromete garantías como el debido proceso o el acceso efectivo a la administración de justicia, el juez de tutela no solo puede, sino que debe, hacer el examen correspondiente, interpretando la acción de tutela para identificar adecuadamente el defecto que le corresponde analizar y su alcance al caso concreto, siempre que las razones de la demanda sean suficientes y, por tanto, no se torne en un control oficioso.[36]

50. A partir de lo expuesto, se precisa que, aunque el accionante no alegó de manera directa la inaplicabilidad de la cosa juzgada, el examen de los hechos y argumentos presentados permite inferir que la controversia plantea una duda razonable sobre la configuración de

esta figura, lo cual habilita a esta Sala para verificar si la situación fáctica del caso se ajusta a lo dispuesto en los artículos 303 del CGP y 189 del CPACA. En consecuencia, podría configurarse un defecto sustantivo, en la medida en que las decisiones acusadas podrían haberse respaldado en una norma inaplicable al caso concreto.

51. *Problema jurídico.* Con base en los hechos descritos, corresponde a la Sala Quinta de Revisión estudiar el siguiente problema jurídico: ¿Las providencias judiciales proferidas por el Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca vulneraron los derechos fundamentales del accionante a la igualdad, a la seguridad social integral, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, por presuntamente: (i) incurrir en un defecto sustantivo, al declarar probada la cosa juzgada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho; y (ii) desconocer el precedente fijado en la Sentencia T-261 de 2019, así como la línea jurisprudencial de esta Corte conforme a la cual, en materia de prestaciones sociales, un pronunciamiento de una alta corte constituye un nuevo hecho que impide la estructuración de la cosa juzgada?

52. *Metodología de la decisión.* Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Quinta de Revisión abordará, en primer lugar, el examen de la procedencia de la acción de tutela con base en las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. A continuación, reiterará la jurisprudencia relativa a las causales específicas de defecto sustantivo y de desconocimiento del precedente constitucional. Agotado lo anterior, se pronunciará sobre el fenómeno de la cosa juzgada, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas en materia pensional y el régimen de la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional. Finalmente, procederá a estudiar el caso concreto y, si es necesario, a determinar el remedio constitucional.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

53. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela procede contra la *“acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*. La Corte Constitucional señaló que *“no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad- autoridad pública- en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales [...]”*. [37]
54. La Corte Constitucional señaló que la acción de tutela contra providencias judiciales procede de forma excepcional, dado que estas decisiones se apoyan en los principios de cosa juzgada, independencia y autonomía judicial, así como en la seguridad jurídica. Además, gozan de una presunción de acierto y legalidad, y deben ser controvertidas, en principio, a través de los mecanismos ordinarios previstos dentro del proceso correspondiente. [38] En este sentido, dado que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario destinado a la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando no existen otros medios de defensa judicial, no puede convertirse en una vía adicional para que las partes de un proceso cuestionen las decisiones adoptadas por los jueces en el ejercicio de sus funciones. [39]
55. Cuando se interpone una acción de tutela contra una providencia judicial es necesario, por consiguiente, acreditar el cumplimiento de requisitos de procedencia más estrictos. Esto, porque el juez de tutela debe abstenerse de intervenir en asuntos que no son de su competencia y evitar que las partes del proceso utilicen este mecanismo para cuestionar decisiones judiciales con las que no están conformes. En tanto, su rol se limita a verificar la validez constitucional del procedimiento o del raciocinio judicial; sin que le corresponda evaluar su legalidad, función reservada al juez natural del proceso. [40]

56. Bajo este entendido, el análisis de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales implica el estudio de las siguientes condiciones: “(i) que las partes estén jurídicamente legitimadas dentro de la acción de tutela; (ii) que el debate planteado presente relevancia constitucional; (iii) que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iv) que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (v) que de invocarse irregularidad procesal, ésta tenga incidencia definitiva o determinante en la decisión judicial que es cuestionada; (vi) que la parte accionante identifique razonablemente los hechos generadores de la vulneración y los hubiere alegado en el proceso judicial, siempre que sea posible; y (vii) que no corresponda a una tutela contra sentencia de tutela”.**[41]** En relación con el último requisito, se ha aclarado que “tampoco se cuestione una sentencia control abstracto de constitucionalidad; una sentencia del Consejo de Estado adoptada en el curso de un proceso de nulidad por inconstitucionalidad o sentencias interpretativas proferidas por la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz”.**[42]**

57. La Sala considera que en el caso *sub examine* se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales así:

58. *Legitimación en la causa por activa.* El juez de tutela debe verificar la titularidad de los derechos fundamentales de la persona que acude a la acción de tutela.**[43]** La Sala encuentra que el señor Jorge Eliecer Hernández Suárez es el titular de los derechos a la igualdad, a la seguridad social integral, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. La acción constitucional la interpuso por medio de apoderado judicial, quien presentó debidamente el poder de representación judicial.**[44]** En tal sentido, se entiende cumplido dicho requisito.

59. *Legitimación en la causa por pasiva.* El juez de tutela debe observar que la acción esté

dirigida contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental, o contra el llamado a resolver las pretensiones.[45] La Sala encuentra que la acción de tutela se interpuso en contra del Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D. Esas autoridades judiciales emitieron en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 11001-33-35-028-2020- 00191-00, en igual orden, las siguientes providencias: (i) Sentencia de primera instancia del 31 de julio de 2023, y (ii) Sentencia de segunda instancia del 18 de enero de 2024. El accionante estima que aquellas decisiones vulneraron sus derechos fundamentales.

60. En consecuencia, el Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, se encuentran legitimados en la causa por pasiva, por ser las autoridades que profirieron las sentencias que, según el accionante, vulneraron sus derechos fundamentales.
61. Por otro lado, CASUR debe considerarse un tercero con interés legítimo en este trámite. En la Sentencia T-395 de 2025 se señaló que tienen esta calidad las entidades que, sin ser partes principales, pueden verse afectadas por la decisión o estar vinculadas con la situación jurídica discutida. En este caso, aunque CASUR no fue directamente demandada, sus funciones, en especial la de reconocer y pagar las asignaciones de retiro conforme al artículo 4 del Decreto 823 de 1995, muestran que podría resultar impactada por una eventual orden judicial. Por eso, tiene un interés directo que justifica su participación en el proceso.
62. *Inmediatez. El juez de tutela debe verificar una correlación temporal razonable y prudencial entre la solicitud de tutela y el hecho judicial que se considera vulnera los derechos fundamentales. Tratándose de acciones de tutela que se dirigen contra providencias judiciales, el examen de inmediatez debe ser más exigente en la medida en que, este requisito, enaltece la prevalencia del principio de seguridad jurídica.*[46]

63. La Sala observa que la decisión de segunda instancia cuestionada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, se emitió el 18 de enero de 2024 y se notificó el 22 de enero de 2024.[47] Por su parte, el escrito de tutela se presentó el 22 de julio de 2024.[48] Esto es, exactamente a los seis meses desde que conoció el hecho judicial que configuró la presunta afectación de sus derechos fundamentales. En consecuencia, dado que el accionante interpuso su tutela dentro de un *término razonable y prudencial* se cumple el requisito de inmediatez.

64. *Subsidiariedad. El juez de tutela debe verificar que el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o que, en caso de existir, este no sea idóneo o eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, cuando la acción de tutela se invoque como mecanismo transitorio, deberá constatar la existencia de un perjuicio irremediable.***[49]**

65. La Sala encuentra que el actor agotó los mecanismos que tenía a su disposición para obtener la protección de sus derechos fundamentales, tal y como se muestra a continuación:

1. a) En escrito radicado el 12 de agosto de 2019, solicitó ante CASUR el reconocimiento de la asignación mensual de retiro.[50] Esta solicitud fue resuelta de manera negativa a través del oficio No. 502686 del 18 de octubre de 2019; en dicho documento, CASUR le indicó al peticionario que “[p]or tratarse de una información contra ese oficio no procede recurso alguno”.**[51]**
2. b) El 06 de diciembre de 2019, se llevó a cabo una diligencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Novena Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá, la cual fue declarada fallida ante la manifestación de la parte convocada, esto es, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -CASUR-, de no tener ánimo conciliatorio.[52]
3. c) El 12 de agosto de 2020, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

contra CASUR, la cual correspondió por reparto al Juzgado 28 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda.[53]

4. d) El 31 de julio de 2023, ese juzgado profirió sentencia de primera instancia, negando las pretensiones de la demanda.[54] Esta decisión fue apelada por el demandante en escrito del 10 de agosto de 2023.[55]
5. e) El 18 de enero de 2024, la Subsección D, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la sentencia de primera instancia.[56]

66. La Sala constata que se cumple con el requisito de subsidiariedad en el caso objeto de estudio. El accionante no cuenta con mecanismos ordinarios para alegar los yerros en que presuntamente incurrió la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

67. Tampoco procedía el recurso extraordinario de revisión. El artículo 248 del CPACA establece que procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos. No obstante, los cuestionamientos planteados no se enmarcan en ninguna de las causales o supuestos que habilitan la procedencia del mencionado recurso, conforme con lo previsto en el artículo 250 del CPACA.[57] Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tampoco resulta procedente. El artículo 258 del CPACA señala que habrá lugar a este cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Situación que no se presenta en el caso *sub examine*, en la medida que no se ha proferido sentencia con dicha calidad.

68. *Relevancia Constitucional. El juez de tutela debe constatar que el asunto se dirija a la protección de derechos fundamentales, es decir, que “involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario”.***[58]** La Sala Plena de la Corte Constitucional ha definido tres criterios orientadores para determinar el cumplimiento o no de este requisito, a saber: (i) *el debate debe contener asuntos constitucionales y no*

meramente económicos; (ii) el caso debe involucrar algún debate jurídico que gire en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental y (iii) la tutela no es una instancia o recurso adicional orientado a discutir asuntos de mera legalidad.

69. El asunto *sub examine* satisface el requisito de relevancia constitucional. La discusión gira en torno al reconocimiento de la asignación de retiro de un miembro retirado de la Policía Nacional. Si bien los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo negaron tal reconocimiento al considerar que ya existía cosa juzgada sobre el caso, el accionante sostiene que dicha decisión desconoce precedentes constitucionales y principios superiores que protegen el derecho fundamental a la seguridad social.
70. La asignación de retiro, en tanto prestación de naturaleza pensional, involucra directamente el contenido y el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social, el cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es irrenunciable, imprescriptible y debe ser objeto de especial protección. El accionante alega que las autoridades judiciales omitieron acatar lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-261 de 2019, en la cual se estableció que debían observarse los parámetros de interpretación fijados en la sentencia del 3 de septiembre de 2018, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en lo relativo al reconocimiento de dicha prestación.[59]
71. El accionante sostiene que la aplicación de la cosa juzgada en su caso configura un defecto sustantivo, al derivarse de una indebida interpretación de esta figura, lo cual trasciende el ámbito de la mera legalidad y plantea una tensión constitucional entre la garantía de los derechos fundamentales y la aplicación de la referida figura. A juicio del actor, esta situación afecta de manera directa su derecho al debido proceso, al impedir una valoración adecuada del fondo del asunto conforme al precedente que declara la nulidad de la norma que le fue aplicada en el pasado. También compromete su derecho de acceso a la administración de justicia, al cerrarse de forma injustificada la posibilidad de obtener una respuesta judicial efectiva.

72. En esas condiciones, la acción de tutela no pretende convertirse en una instancia adicional para discutir lo resuelto por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En contraste, se presenta como un mecanismo de protección frente a la posible vulneración de los derechos fundamentales del actor, con ocasión de la aparente indebida aplicación de la excepción de cosa juzgada, en un asunto que compromete el reconocimiento de la asignación de retiro del accionante, y el respeto por el debido proceso y el acceso efectivo a la justicia.

73. *Identificación razonable de los hechos generadores de la presunta vulneración y la alegación de estos en el proceso judicial, siempre que sea posible.* El accionante cumple con este requisito. Señala que tales hechos se concretaron en la expedición de providencias judiciales que declararon la configuración de la cosa juzgada y confirmaron esa decisión, sin tener en cuenta las particularidades de su caso ni el precedente constitucional que contenía una orden *imperativa*. Esta situación se alegó de manera oportuna en las distintas etapas, como la reclamación administrativa, el trámite de nulidad y restablecimiento del derecho y la presente acción de tutela. El tutelante estima que la aplicación restrictiva de la cosa juzgada impidió analizar de fondo su pretensión, desconoció el precedente aplicable y comprometió directamente sus derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la seguridad social.

74. Por último, *el fallo controvertido no es una sentencia de tutela.*

Causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial: defecto sustantivo y desconocimiento del precedente constitucional.

75. En este acápite se reiterará, en primer lugar, la jurisprudencia sobre el defecto sustantivo

como causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Luego, se hará lo respectivo en relación con la causal de desconocimiento del precedente constitucional.

76. *Defecto sustantivo*. Se configura cuando una decisión judicial se aparta injustificadamente del marco normativo que debía sustentarla, debido a errores en la interpretación o aplicación del ordenamiento jurídico. Este tipo de defecto tiene sustento en el artículo 230 de la Constitución Política que establece la sujeción de los jueces al imperio de la ley, y garantiza la autonomía e independencia judicial consagrados en los artículos 228 y 229 constitucionales. En este sentido, el juez de tutela no puede sustituir al juez ordinario ni imponer una interpretación específica de la ley; su intervención solo es legítima cuando la interpretación realizada por la autoridad judicial resulta claramente arbitraria, irrazonable o vulnera derechos fundamentales.[60]

77. La Corte Constitucional ha sostenido que se presenta un defecto sustantivo cuando:[61]

- La decisión judicial se soporta en una norma que no resulta aplicable. Esto sucede cuando la norma: a) se derogó o perdió vigencia, b) es inexistente, c) se declaró contraria a la Constitución, o d) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó.
- La interpretación o aplicación de la norma al caso concreto no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable. La aplicación de la regla es inaceptable por a) tratarse de una interpretación contraevidente, que desconoce su lenguaje natural o la intención del legislador, b) resulta claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, que se encuentran amparados por el rigor normativo de la ley y que se desconocen con la labor hermenéutica del juez, c) se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, o d) carece de la motivación suficiente, es caprichosa o incongruente.

78. *Desconocimiento del precedente constitucional.* La Constitución Política reconoce en los artículos 228 y 230 que los jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones judiciales y que sus decisiones están sometidas únicamente al imperio de la Ley. No obstante, aplicar los contenidos normativos a un caso específico implica un ejercicio de interpretación que va más allá de un ejercicio de subsunción. Esta tarea exige que el juez construya y articule principios jurídicos que le den coherencia y sentido al ordenamiento jurídico, orientándolo hacia la realización de los fines constitucionales.[62]
79. Aunque el juez tiene libertad para interpretar la norma aplicable, esta facultad debe ejercerse dentro de límites constitucionales como la igualdad, la seguridad jurídica, la cosa juzgada, la buena fe, la confianza legítima y la racionalidad. Estos principios garantizan la estabilidad y coherencia de las decisiones judiciales, y protegen a sus destinatarios. En particular, el respeto al precedente permite asegurar decisiones previsibles, consistentes y acordes con los principios del sistema jurídico.[63]
80. Bajo este entendido, se reconoce que el derecho es una práctica argumentativa racional,[64] lo que exige que las decisiones judiciales guarden coherencia con casos similares resueltos previamente. Por ello, los precedentes entendidos como “*la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*”,**[65]** tienen categoría de fuente formal de derecho.[66] El precedente puede ser horizontal, entre jueces del mismo nivel, o vertical, cuando proviene de autoridades superiores o tribunales de cierre.[67]
81. Es importante tener en cuenta que no toda la sentencia tiene efectos vinculantes como precedente. Las decisiones judiciales se componen de tres elementos: (i) la parte resolutive o *decisum*, que contiene la orden concreta dirigida a las partes del proceso y resuelve el caso específico; (ii) la *ratio decidendi*, que reúne las razones o consideraciones necesarias que justifican la decisión adoptada; y (iii) los *obiter dicta*, que son los argumentos de contexto y complementarios que acompañan la decisión, pero que no son

esenciales para justificarla. De estos tres, únicamente la *ratio decidendi* tiene fuerza obligatoria como precedente.[68]

82. La aplicación del precedente jurisprudencial no es absoluta. Por virtud del artículo 230 de la Constitución, los jueces pueden apartarse de decisiones previas adoptadas por otros jueces del mismo nivel o por autoridades judiciales superiores. No obstante, para que ello no configure un defecto en la decisión, el juez debe cumplir con la carga de transparencia, esto es, identificar el precedente vigente y, sobre esa base, justificar su desacuerdo o su inaplicación. En particular, debe: (i) explicar de manera clara y expresa las razones que sustentan su desacuerdo con el precedente, y (ii) demostrar que su nueva interpretación contribuye de forma significativa al desarrollo y protección de los derechos y principios constitucionales.
83. En relación con el precedente constitucional “[s]e configura un defecto por desconocimiento del precedente cuando se advierta la violación de la razón de la decisión de una providencia judicial que cumple las condiciones para calificarse como precedente. No obstante, el desconocimiento del significado reconocido o atribuido a las disposiciones objeto de juzgamiento (ley, decreto, resolución, entre otras) en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad o legalidad, configura un defecto sustantivo”. [69]
84. En relación con las sentencias de revisión de tutelas, se incurre en desconocimiento del precedente cuando los jueces omiten el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional, ya sea a través de sentencias de la Sala Plena o de las Salas de Revisión. En el caso de estas últimas, ello aplica siempre que no existan fallos contradictorios en las decisiones proferidas por las Salas de Revisión.
85. En suma, el desconocimiento del precedente constitucional se origina en la inobservancia de decisiones proferidas por la Corte Constitucional en el marco del control concreto de

constitucionalidad. Estas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y son obligatorias, con efectos *inter partes*. En estos casos, la *ratio decidendi* debe ser acatada por todas las autoridades, pues se garantiza la igualdad en la aplicación del derecho, la seguridad jurídica y la coherencia del sistema jurídico.

La cosa juzgada: definición, fundamento y efectos en el ordenamiento jurídico colombiano.

86. La cosa juzgada es una institución procesal que otorga carácter definitivo, inmutable y vinculante a las decisiones judiciales ejecutoriadas. Esta figura busca garantizar la estabilidad, proteger la seguridad jurídica y evitar la reapertura de controversias previamente resueltas por la jurisdicción. Su finalidad esencial es dotar de seriedad y eficacia a la función judicial, consolidando la paz social y eliminando la incertidumbre respecto de los litigios ya decididos.[70]
87. El fenómeno de la cosa juzgada ocurre cuando entre dos procesos judiciales se identifican tres elementos coincidentes: (i) identidad de objeto (*eadem res*), esto es, el contenido específico de la pretensión; (ii) identidad de causa (*eadem causa petendi*), que se refiere a los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda; e (iii) identidad jurídica de partes (*eadem conditio personarum*). Estos criterios, establecidos originalmente en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, han sido considerados como principios estructurales aplicables a diversos regímenes procesales. En esta misma línea, el artículo 303 del CGP dispone que una sentencia ejecutoriada tiene fuerza de cosa juzgada cuando en un nuevo proceso coinciden el objeto, la causa y las partes. En el ámbito de los procesos contencioso-administrativos, el alcance del fenómeno de la cosa juzgada corresponde al descrito anteriormente. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que, conforme al artículo 306 del CPACA, en esta materia se remite al contenido del artículo 303 del CGP.[71]

88. El artículo 189 del CPACA establece que la decisión que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada *erga omnes*, pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada. Es decir, en los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, el análisis sobre la configuración de la cosa juzgada debe centrarse en el examen de legalidad realizado sobre los actos administrativos impugnados y las situaciones jurídicas derivadas de ellos. Así, para predicar la inmutabilidad de una providencia judicial proferida en el marco de dichos mecanismos, es indispensable que el litigio objeto de comparación se refiera al mismo acto administrativo previamente cuestionado o a otro que, aunque distinto en su forma, tenga una causa y efectos equivalentes.[72]
89. Asimismo, el Consejo de Estado ha reconocido dos modalidades: "*i) cosa juzgada formal y ii) cosa juzgada material. La primera, opera cuando la sentencia queda ejecutoriada, porque no se hizo uso de los recursos dentro del término de ley, o porque interpuestos estos, se resolvieron por parte de la autoridad correspondiente; aunque, cabe la posibilidad del ejercicio de algunos de los llamados recursos extraordinarios que se esgrimen contra las providencias ya ejecutoriadas. La segunda, tiene lugar cuando contra la sentencia no existe posibilidad de recurso, bien porque contra el fallo no procede recurso alguno, bien porque el término de los recursos extraordinarios precluyó o porque estos fueron decididos de manera desfavorable*".[73]
90. En suma, el principal efecto de la cosa juzgada es la imposibilidad de iniciar un nuevo proceso sobre el mismo asunto. Desde el punto de vista procesal, impide que otra autoridad judicial conozca del mismo objeto litigioso previamente decidido. Desde el plano sustancial, reafirma lo resuelto en la sentencia, protegiendo el derecho definido y evitando su modificación futura. En consecuencia, la cosa juzgada garantiza la eficacia del acto jurisdiccional, al asegurar que las decisiones judiciales tengan efectos vinculantes, definitivos e inmodificables.[74]
91. Las características de inmutabilidad, fuerza obligatoria y valor vinculante consolidan la función jurisdiccional como mecanismo de solución definitiva de los conflictos. Por ello, la

cosa juzgada también se conecta con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, puesto que exige tanto el respeto por las decisiones adoptadas como la estabilidad jurídica de los efectos que estas generan. Esta protección actúa en dos dimensiones: impide nuevas decisiones sobre lo ya resuelto (dimensión negativa) y obliga a las partes a acatar lo decidido (dimensión positiva).[75]

La protección de los derechos adquiridos en materia pensional

92. La Constitución Política protege los derechos adquiridos en materia pensional. El inciso 7 del artículo 48 establece que el Estado *“respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley”*. Esto se traduce en que la protección constitucional recae sobre las situaciones jurídicas que se han consolidado con fundamento en contenidos normativos válidos.

93. La Corte Constitucional explicó que el ámbito de protección del artículo 48 de la Constitución Política se circunscribe a derechos adquiridos de conformidad con la ley y la Constitución Política. Concretamente, observó que *“tanto el artículo 58 como el Acto Legislativo 01 de 2005[76] protegen los derechos adquiridos, pero siempre y cuando hayan sido adquiridos, con justo título”*.**[77]**

94. De forma particular, la Sala Plena ha sostenido que la garantía constitucional del respeto a los derechos adquiridos en materia pensional se extiende a aquellas situaciones jurídicas que no incurren en fraude a la ley ni en abuso del derecho. Esta interpretación ha sido desarrollada a partir del modelo de Estado Social de Derecho, según el cual los derechos adquiridos no pueden entenderse como prerrogativas absolutas, inmunes a todo control o verificación, sino como situaciones jurídicas cuya consolidación exige plena conformidad con los principios, derechos y mandatos constitucionales.**[78]**

95. En esa medida, no es posible predicar la existencia de una situación jurídica consolidada cuando el reconocimiento o la negativa de un derecho pensional se fundamenta en un contenido normativo que contraviene la ley que le sirve de sustento. De lo contrario, se desconocería la supremacía de la Constitución y se desvirtuaría el alcance de la seguridad jurídica que respalda la protección de los derechos adquiridos, la cual busca preservar la certeza respecto de los efectos válidamente producidos dentro del ordenamiento y no perpetuar decisiones adoptadas al margen de él. En otras palabras, admitir como consolidado un derecho derivado de un acto contrario a la ley y a la Constitución desborda el ámbito de protección del artículo 48 y desconoce el orden constitucional.
96. Esta posición se refuerza si se considera que la naturaleza del derecho a la pensión de vejez y el conjunto de principios que lo sustentan es perfectamente trasladable a la asignación de retiro que se reconoce a los miembros de la fuerza pública. En efecto, tal como lo ha señalado la jurisprudencia, la asignación de retiro es una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez.[79]
97. La pensión es un derecho de rango constitucional y de carácter fundamental, que busca garantizar condiciones materiales de subsistencia compatibles con la dignidad humana. Tal como lo señaló esta Corte en la Sentencia C-107 de 2002, la pensión de vejez no es una dádiva del Estado, sino el producto del esfuerzo acumulado del trabajador a lo largo de su vida laboral, como forma de ahorro forzoso y salario diferido. Su función es asegurar el mínimo vital, la seguridad social y una vida digna en la etapa de retiro. Por eso, resultaría incompatible con los valores del Estado Social de Derecho que se admitiera como consolidada una situación pensional basada en un contenido jurídico inconstitucional e ilegal, tratándose además de un derecho imprescriptible, irrenunciable y estrechamente ligado al núcleo esencial de la dignidad humana.
98. Esta exigencia se articula, además, con el principio de justicia material, cuya aplicación es imperativa en las actuaciones administrativas y judiciales que definen situaciones jurídicas con efectos sobre derechos fundamentales. Conforme a la jurisprudencia constitucional,

este principio se opone a una aplicación mecánica de las normas y obliga a valorar las consecuencias concretas de las decisiones, así como las condiciones particulares de la persona destinataria. En el ámbito pensional, ello implica que el respeto por el derecho sustancial no puede sacrificarse en nombre de figuras procesales como la cosa juzgada, o de criterios orientadores como la sostenibilidad fiscal cuando las decisiones que se entienden inmutables se apoyen en disposiciones declaradas inconstitucionales. Lo contrario desconoce la finalidad sustancial del orden constitucional: realizar una justicia efectiva, centrada en la protección de la dignidad humana y los derechos fundamentales.[80]

99. Desde su jurisprudencia temprana, esta Corte ha señalado de forma unívoca que las situaciones definidas en violación de la Constitución y la Ley no son inmutables. Así, en sentencia T-336 de 1997, la Corte Constitucional tajantemente afirmó que *“...la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos”*. A su turno, en sentencia C-374 de 1997, al determinar el alcance de la protección que el artículo 58 de la Constitución Política prevé para los derechos adquiridos, la Corte reiteró que desde la Constitución de 1886 tal protección exige que el derecho haya sido adquirido con arreglo a la ley[81].
100. En la sentencia C-1007 de 2002, la Corte reiteró que *“en nuestro ordenamiento jurídico sólo se ampara el derecho de propiedad adquirido de manera lícita y de acuerdo con las exigencias legales. **Por ello, quién ostente la titularidad del derecho de dominio adquirido de manera irregular o ilícita, solamente tiene una apariencia de derecho susceptible de ser desvirtuada en cualquier momento.**”* (negritas fuera del texto original). Un año más tarde, en la Sentencia C-740 de 2003, la Corte insistió en que el ordenamiento jurídico colombiano sólo ampara derechos adquiridos de conformidad con la Constitución.
101. *Mutatis mutandis* estas consideraciones se extienden a los *derechos* que podría tener

adquiridos la administración pública a no pagar una cierta prestación o derecho a un particular, cuando tales se basan en normas contrarias a la Constitución o a la ley. No es una prerrogativa del Estado ahorrar recursos mediante la negación de derechos de los particulares basado en normas contrarias a la Constitución o a la ley.

102. En suma, las situaciones jurídicas en materia pensional que encuentran sustento en un contenido normativo contrario a la Constitución o a la ley no pueden configurar situaciones jurídicas consolidadas. Tal interpretación es contraria al ámbito de aplicación del artículo 48 de la Constitución, pues desconoce la supremacía de la Carta y, con ello, la estructura misma del orden constitucional que ella consagra.

Asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo por incorporación directa de la Policía Nacional

103. La Corte Constitucional ha definido a la asignación de retiro como *“una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos), atendiendo la naturaleza especial del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata (...) de establecer con la denominación de ‘asignación de retiro’ una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la fuerza pública, en la medida que el resto del ordenamiento especial de dichos servidores públicos, se limita a regular las pensiones de invalidez y sobrevivientes”.***[82]**
104. El Consejo de Estado la ha concebido, a su turno, como un *“derecho de carácter prestacional que surge de una relación laboral administrativa, y con la cual se pretende cubrir un riesgo o una contingencia propia de la seguridad social. Se trata entonces de una prestación social de causación o tracto sucesivo que se devenga de manera vitalicia, la cual es irrenunciable en los términos de los artículos 48 y 53 de la Constitución*

105. La Constitución Política establece en los artículos 217 y 218 que el régimen pensional de los miembros de la Fuerza Pública es de carácter especial. Por su parte, el artículo 1 de la Ley 4 de 1992 determina que el Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en ese cuerpo normativo, debe fijar el régimen salarial y prestacional de estos.

106. El Gobierno Nacional profirió los Decretos 1212 y 1213 de 1990. El primero establece en el artículo 144 que, los oficiales y suboficiales de la Policía que sean retirados del servicio activo después de 15 o 20 años de servicio, según la causal, tendrán derecho a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro. El segundo de los decretos regula en el artículo 104 esta asignación en relación con los agentes de la Policía.

107. El Gobierno expidió el Decreto Reglamentario 1029 del 20 de mayo de 1994, por medio del cual reguló el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del nivel ejecutivo. En el artículo 53 consagró el derecho a la asignación de retiro al cumplir 20 o 25 años de servicio, según la causal de retiro.[84] Posteriormente, expidió el Decreto 1091 del 27 de junio de 1995, en cuyo artículo 51 mantuvo lo consagrado en el decreto de 1994, pero realizó algunos cambios respecto de las causales y los tiempos. Este decreto fue anulado por la Sección Segunda del Consejo de Estado mediante sentencia del 14 de febrero de 2007, pues se encontró una vulneración a la reserva de ley.[85]

108. A través del Decreto Ley 2070 de 2003 se reformó el régimen pensional de las Fuerzas Militares y de los miembros de la Policía Nacional. El artículo 25 determinó los requisitos para obtener la asignación de retiro en 20 y 25 años de acuerdo con la causal de retiro. Este fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-432 de 2004. La Sala Plena consideró que los elementos básicos de este régimen debían fijarse por el

Congreso de la República en una ley marco, mientras que los requisitos accidentales y variables en ejercicio de la potestad reglamentaria por el Presidente de la República.

109. En consecuencia, el legislador expidió la Ley Marco 923 de 2004 en la que se establecieron las reglas a partir de las cuales el Gobierno Nacional debía reglamentar el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. De forma coherente, a través del artículo 25 del Decreto Reglamentario 4433 de 2004 se reguló el reconocimiento de la asignación de retiro para el personal perteneciente al nivel ejecutivo de la Policía Nacional. El parágrafo 2 de esa disposición fue anulado por el Consejo de Estado en sentencia del 12 de abril de 2012. Esto, al considerar que excedió el ámbito de su competencia al establecer plazos adicionales a los previstos en la Ley Marco para el reconocimiento de la asignación de retiro.

110. De conformidad con lo expuesto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1858 del 6 de septiembre de 2012, por medio del cual se fijó el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional. En dicho decreto se estableció una diferenciación entre los uniformados incorporados al Nivel Ejecutivo por homologación y por incorporación directa. Esta última situación fue regulada en el artículo 2 del citado decreto. Empero, el Consejo de Estado declaró su nulidad mediante sentencia del 3 de septiembre de 2018. En dicha decisión, se concluyó que, por remisión expresa de la Ley 923 de 2004, a los miembros de la Policía Nacional que integraban el Nivel Ejecutivo y se encontraban en servicio activo al 31 de diciembre de 2004, no se les podía exigir un tiempo de servicio superior al previsto en los Decretos 1212 y 1213 de 1990 para acceder a la asignación de retiro cuando la causal de desvinculación fuera la de solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando se tratara de cualquier otra causal. Esto, en la medida en que dicha normativa era la vigente al momento de expedición de la Ley Marco y establecía los límites materiales que debían respetarse en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

111. El Consejo de Estado entendió que, ante la ausencia de una norma válida que estableciera los requisitos para el reconocimiento de la asignación de retiro del personal del Nivel

Ejecutivo vinculado por incorporación directa, la normatividad aplicable debía ser la vigente al momento de expedición de la Ley 923 de 2004. Por ello, estableció que los artículos 144 y 104 de los Decretos 1212 y 1213 de 1990, respectivamente, constitúan el referente normativo que debía utilizarse para determinar los tiempos de servicio exigibles, conforme al mandato expreso del numeral 3.1 del artículo 3 de dicha Ley Marco. Con ello, se garantizaba el respeto por los principios de legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima, y se evitaba la imposición de condiciones más gravosas a quienes se encontraban en una situación jurídicamente protegida.

112. El Consejo de Estado ha reiterado la mencionada interpretación en otras decisiones, donde se ha indicado expresamente lo siguiente:[86]

“De conformidad con lo señalado, para los miembros del nivel ejecutivo incorporados directamente antes de la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, por así ordenarlo en su Artículo 3° numeral 3.1, los requisitos para acceder a la asignación de retiro no pueden ser mayores a los establecidos en las normas que regían la situación de estos servidores públicos a su entrada en vigencia (31 de diciembre de 2004) que, dada la nulidad e inexecutable declarada de los decretos aludidos, no eran otras distintas que los artículos 144 y 104 de los Decretos 1212 y 1213 de 1990, respectivamente”.[87]

113. En consecuencia, para el personal del Nivel Ejecutivo incorporado directamente antes del 31 de diciembre de 2004, debe reconocerse el derecho a la asignación de retiro conforme a las condiciones previstas en los Decretos 1212 y 1213 de 1990. Esta es la única interpretación que armoniza con la Ley 923 de 2004.

Solución del caso concreto

114. La Sala Quinta de Revisión deberá analizar si las providencias judiciales proferidas por el Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá del 31 de julio de 2023 y, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D del 18 de enero de 2024, incurrieron en un defecto sustantivo al declarar probada la cosa juzgada y al desconocer el precedente fijado en la Sentencia T-261 de 2019, en cuanto a los parámetros para el reconocimiento de la asignación de retiro.
115. Esta Sala encuentra que las mencionadas providencias judiciales incurrieron en los defectos alegados por dos razones: (i) no se configura la cosa juzgada, dado que los actos administrativos obedecen a sustentos normativos diferentes. (ii) Si en gracia de discusión se admitiera la tesis de que en este caso había operado la cosa juzgada en sede contencioso-administrativa, la Sentencia del Consejo de Estado que anuló el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 constituye un hecho nuevo que impide la configuración de la cosa juzgada y obligaba a los jueces contenciosos a resolver de nuevo el asunto. Por último, (iii) aunque la Sentencia T-261 de 2019 no contiene una orden expresa al respecto, sí contiene una advertencia que los jueces y autoridades administrativas debían atender al analizar este asunto.
116. *Primero. No se configura la cosa juzgada, dado que los actos administrativos obedecen a sustentos normativos diferentes.* La Sala debe determinar si es procedente la declaratoria de excepción de cosa juzgada en las providencias judiciales objeto de reproche.
117. La Sección Segunda del Consejo de Estado interpretó el artículo 189 del CPACA y señaló que en el contexto de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho la cosa juzgada se configura cuando se controla el mismo acto administrativo o actos que compartan la misma *causa petendi* y generen efectos análogos.[88]
118. La Sala observa que, por un lado, existe un primer acto administrativo emitido por CASUR

el 11 de abril de 2016, mediante el cual se negó al accionante el reconocimiento de la asignación de retiro con fundamento en el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012. Esta norma establecía que el personal del nivel ejecutivo que hubiera ingresado al escalafón por incorporación directa y fuera destituido debía acreditar 25 años de servicio para acceder a dicha prestación. Por su parte, el 18 de octubre de 2019, se expidió un segundo acto administrativo que nuevamente negó el reconocimiento de la asignación de retiro, **esta vez con base en el artículo 1 del Decreto 754 de 2019, que exigía la acreditación de 20 años de servicio para acceder a la prestación cuando el personal fuera destituido**. Es decir, se trata de actos administrativos proferidos en diferentes años, con identidad de partes y objeto, pero fundamentados en normas distintas.

119. El Juzgado 28 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, advirtió esta situación en la sentencia de primera instancia del 31 de julio de 2023, y concluyó que la disparidad de normas no resultaba relevante para efectos de la configuración de la cosa juzgada, por cuanto lo determinante eran las pretensiones formuladas por el demandante. En consecuencia, declaró probada la excepción de cosa juzgada de conformidad con los artículos 303 del CGP y 189 del CPACA. En efecto, afirmó lo siguiente:

*“La variación en este aspecto radica en la fecha en la que se eleva cada petición ante la administración y el acto administrativo que niega el reconocimiento de la asignación de retiro, resultando irrelevante en este caso, **que en el primer acto administrativo se le indicara al demandante, que se le negaba el reconocimiento de la asignación de retiro porque le aplicaba el artículo 2º del Decreto 1858 de 2012 y en el segundo, porque se aplicó el Decreto 754 de 2019.***

Si bien se trata de normas sustancialmente distintas, en cuanto a los tiempos de servicios exigidos para el retiro de un policía perteneciente al Nivel Ejecutivo que ha sido destituida, cobra relevancia que la petición con la que se agota el trámite

administrativo en uno y otro momento, tiene como propósito la aplicación del Decreto 1212 de 1990, lo que, se reitera, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta jurisdicción.

En gracia de discusión, la entidad demandada puede decidir en cualquier tiempo varias peticiones de reconocimiento asignación de retiro, negándola con argumentos jurídicos diversos, pero lo cierto es, que el demandante(sic) que el demandante insiste en que se aplique el Decreto 1212 de 1990, normativa que ya estudió esta Jurisdicción en su caso”.

120. Esta decisión fue confirmada por la Sección Segunda, Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El cual no se pronunció en relación con la disparidad en la fundamentación normativa.
121. La Sala no comparte esta posición. El sustento jurídico de un acto administrativo hace parte integral de su motivación, la cual, ha sido definida como “(...) una declaratoria de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la emanación, o sea los motivos o presupuestos del acto; constituye por lo tanto la fundamentación fáctica y jurídica con que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad”.**[89]**
122. La motivación es un elemento estructural del acto administrativo que se deriva del artículo 42 del CPACA, el cual exige que las decisiones de la administración estén motivadas.[90] Esta es fundamental porque garantiza la transparencia, elimina cualquier arbitrariedad y permite a las partes conocer las razones que sustentan la decisión, lo cual facilita la viabilidad de los recursos y medios de control. También permite el control de la actividad administrativa por parte de la opinión pública, como expresión del principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, que establece que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales”, y en el artículo 123,

según el cual *“los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad”*. [91]

123. Bajo estos términos, el sustento jurídico, al formar parte integral de la motivación del acto administrativo, y siendo esta a su vez un elemento estructural del mismo, cumple una función determinante en la individualización y diferenciación de los actos administrativos. Por tanto, aun cuando dos actos coincidan en las partes y el objeto, si se fundan en disposiciones normativas distintas, no pueden considerarse idénticos, pues la norma aplicada incide directamente en el contenido, los efectos y el alcance de la manifestación administrativa.

124. Tal y como lo reconoce el Juzgado 28 accionado, el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 y el artículo 1 del Decreto 754 de 2019 son disposiciones normativas que difieren sustancialmente. La primera de estas disposiciones exige un término de 25 años de servicios, mientras que la segunda de 20 años. Esta disparidad normativa no solo distingue el marco aplicable a cada acto administrativo, sino que, produce efectos distintos. En el primer caso, al aplicarse el Decreto 1858 de 2012, se establece un requisito más extenso de tiempo de servicio, lo que implica una condición más estricta para acceder al reconocimiento de la asignación de retiro. En cambio, el Decreto 754 de 2019, al reducir el tiempo de servicio requerido, es menos exigente la posibilidad de obtener dicho reconocimiento.

125. Además, esta Sala advierte que CASUR aplicó el Decreto 754 de 2019 de forma retroactiva. En tanto el accionante fue destituido y retirado del servicio en el año 2016. Esta circunstancia fue alegada por el accionante en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho así: [92]

“Sin embargo y sin sonrojo alguno, la Caja de Sueldos de Retiro expidió el acto administrativo hoy demandado con base en el decreto 754 de 2019, a sabiendas que el hecho consolidado

de retiro se presentó el día 07 de enero de 2016, **convirtiendo el decreto en retroactivo y sin advertir que “...en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad**, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia”.(resaltado propio).

126. No obstante, los jueces de instancia no valoraron esta circunstancia en sus providencias. Para esta Sala, la aplicación retroactiva del Decreto 754 de 2019 es un efecto que se deriva exclusivamente del acto administrativo del 18 de octubre de 2019, y no del emitido el 11 de abril de 2016, lo que permite concluir que son actos diferentes, en la medida en que parten de sustentos normativos distintos.
127. El Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada y pacífica que, conforme con lo dispuesto en el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004, a los miembros del nivel ejecutivo incorporados directamente antes de la entrada en vigencia de dicha ley, no se les pueden exigir requisitos mayores a los previstos en las normas que regían para ellos al momento de la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004. En consecuencia, y teniendo en cuenta la nulidad declarada de los decretos que pretendían regular esta materia, las disposiciones aplicables seguían siendo los artículos 144 y 104 de los Decretos 1212 y 1213 de 1990, respectivamente. Esta fue, precisamente, la conclusión a la que se arribó ante la ausencia de un régimen normativo aplicable a dichos servidores públicos antes de la expedición del Decreto 754 de 2019.[93]
128. En este caso no se configura un derecho adquirido de la administración para abstenerse de reconocer y pagar la asignación de retiro al accionante, pues el acto administrativo de 2016 se fundamentó en el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, decreto reglamentario que fue anulado por el Consejo de Estado por desconocer la ley marco.[94] Así, al carecer de un sustento jurídico válido, la negativa contenida en dicho acto no consolidó una situación jurídica protegida por la Constitución. Por ello, extender los efectos de esa decisión mediante la cosa juzgada vulnera el principio de justicia material, al perpetuar una

afectación al derecho pensional basada en una norma inconstitucional e ilegal.

129. Esta situación, no fue valorada por los jueces de instancia en sus providencias, quienes omitieron analizar el impacto de la anulación del decreto reglamentario de cara al acto administrativo del 2016. En consecuencia, no resulta procedente entender que la cosa juzgada opere respecto de los efectos de dicha decisión, dado que el fundamento normativo que la sustentaba fue eliminado del ordenamiento jurídico. La garantía de inmutabilidad que brinda la cosa juzgada no puede servir para proteger resoluciones que, desde su origen, desconocen el orden constitucional y vulneran derechos fundamentales. Por el contrario, en casos donde está comprometida la vigencia de la Constitución y la protección efectiva del derecho sustancial, debe prevalecer una interpretación que garantice la justicia material y la tutela reforzada de los derechos fundamentales.
130. Bajo estos términos, la Corte Constitucional concluye que las providencias judiciales *sub examine* incurren en un defecto sustantivo, al sustentar la existencia de una cosa juzgada en el artículo 189 del CPACA, disposición normativa que no se adecúa a la situación fáctica del caso. En efecto, los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho no fueron promovidos contra los mismos actos administrativos, pues tienen una *causa petendi* diferente, ya que su motivación jurídica se basa en decretos distintos, los cuales, a su vez, producen efectos disímiles y representan una manifestación distinta de la voluntad de la administración.
131. *Segundo. La Sentencia del Consejo de Estado que anuló el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 constituye un hecho nuevo que impide la configuración de la cosa juzgada.* La Sala Quinta de Revisión debe determinar si las decisiones judiciales cuestionadas desconocieron la línea jurisprudencial según la cual, en materia de prestaciones sociales, un pronunciamiento de una alta corte puede constituir un hecho nuevo que impide la estructuración de la cosa juzgada. Para ello, examinará si existe una línea jurisprudencial consolidada sobre el particular y si los jueces accionados estaban obligados a acatarla.

132. *Inexistencia de la cosa juzgada en materia pensional por un pronunciamiento de una alta corte que constituye un hecho nuevo.* En la Sentencia SU-027 de 2021, la Corte Constitucional explicó el alcance que puede tener la expedición de una sentencia de una alta corte, como hecho nuevo, que impide la configuración de la cosa juzgada. Indicó que se trata de una situación excepcional, de modo que no cualquier pronunciamiento judicial cumple con este criterio, pues se requiere que este tenga vocación de universalidad, como ocurre con las sentencias de constitucionalidad y de unificación[95] y que, aborde aspectos jurídicos novedosos no desarrollados previamente. **[96]**
133. Precisamente, en el ámbito de las prestaciones periódicas en materia pensional, esta Corte ha aplicado dicho criterio para examinar casos relacionados con el derecho a la indexación de la primera mesada pensional, en adelante, IPMP. En estos casos, los ciudadanos iniciaban procesos laborales en los que se les reconocía la pensión, pero se les negaba la IPMP con base en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, promovían un segundo proceso judicial solicitando la aplicación de fallos de la Corte Constitucional que habilitan el reconocimiento de la IPMP. No obstante, en este segundo proceso se declaraba probada la excepción de cosa juzgada, impidiéndose así el nuevo análisis de fondo.
134. La Corte Constitucional seleccionó y revisó varios de estos casos, y concluyó que los jueces que declararon la excepción de cosa juzgada incurrieron en desconocimiento del precedente y en un defecto sustantivo. En criterio de la Corte, las sentencias SU-120 de 2003, C-862 de 2006 y C-891A de 2006 debían ser consideradas como hechos nuevos y relevantes para evaluar la existencia o no de cosa juzgada en esta clase de casos.[97]
135. Para respaldar esta posición, la Corte Constitucional explicó que no cualquier pronunciamiento jurisprudencial puede considerarse un hecho nuevo. Para que lo sea, debe tratarse de una decisión con vocación de universalidad y que aborde aspectos

jurídicos novedosos que no hayan sido previamente tratados. Esta consideración adquiere especial importancia en los casos relacionados con prestaciones periódicas, como las pensiones, en los que están comprometidos principios como la imprescriptibilidad, la igualdad y la seguridad jurídica.

136. Ahora bien, en el caso concreto de IPMP, la Corte consideró que las sentencias de la Sala Plena sí introdujeron un hecho nuevo. Estas decisiones dejaron sin efecto una interpretación restrictiva, contraria a la Constitución, que venía afectando el derecho a la igualdad de los pensionados, sujetos de especial protección constitucional. Con ello, se transformó sustancialmente la causa petendi, al pasar de una discusión meramente prestacional a una que involucraba la aplicación directa del precedente constitucional. Al no advertir esa dimensión, los jueces declararon la excepción de cosa juzgada en un segundo proceso ordinario, lo que implicó la vulneración de derechos fundamentales como la seguridad social, el mínimo vital, la igualdad y el debido proceso. Esta fue la *ratio decidendi* que llevó a la Corte a dejar sin efecto las decisiones adoptadas en ese trámite posterior.

137. En palabras textuales de la Corte Constitucional, se afirmó lo siguiente:

“Debe aclararse que la posición sentada por la Corte Constitucional y reiterada en esta oportunidad no ordena a los jueces tener como un hecho nuevo cualquier pronunciamiento judicial o cambio de posición por parte de las altas cortes, lo que implicaría que las controversias sometidas a consideración de los jueces naturales, nunca tendrían una respuesta definitiva por parte de la administración de justicia, perdiendo ésta su capacidad para conjurar pacíficamente las tensiones sociales. Pero en estos casos, el carácter periódico de la prestación, la naturaleza imprescriptible de la pensión, el cambio de jurisprudencia de la Corte Suprema y sus efectos adversos sobre el principio de igualdad en una materia en la que siempre existió el derecho pero fue negado por un lapso de tiempo mediante una posición ya recogida por su propio intérprete y juzgada incompatible con la Carta por este Tribunal han llevado a la Corte a sostener que en estos trámites, la existencia de procesos

judiciales previos a las providencias de la Sala Plena ampliamente citadas (SU-120 de 2003 y C-862 de 2006) sí permite a los afectados acudir nuevamente a la jurisdicción”[98].

138. Bajo este entendido, la Sala Quinta de Revisión considera que la Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial clara y pacífica sobre las circunstancias en las que una decisión de un alto tribunal puede constituir una excepción a la cosa juzgada, al configurarse como un hecho nuevo.
139. *Los jueces accionados debían seguir la línea jurisprudencial sobre la inexistencia de la cosa juzgada en materia pensional, ante un pronunciamiento de una alta corte que constituye un hecho nuevo.* La línea jurisprudencial expuesta constituye un precedente aplicable a este caso, en la medida en que fija una regla de decisión para resolver un problema similar al que aquí se analiza. Esto, por cuanto en ambos escenarios un fallo de una alta corte cambió la posición jurisprudencial en relación con un derecho periódico de carácter pensional. Tal modificación no solo alteró la interpretación del régimen jurídico aplicable, sino que tuvo efectos concretos sobre la configuración de las situaciones jurídicas previas, al punto que transformó sustancialmente la *causa petendi*. En el caso *sub examine*, ya no se trataba de una discusión sobre la aplicación de una norma reglamentaria, como lo era el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, sino de una controversia que involucraba la aplicación directa del precedente contencioso administrativo, en el contexto del principio de supremacía constitucional y del efecto *erga omnes* de las sentencias de nulidad simple de actos administrativos.
140. Por tanto, las autoridades judiciales accionadas estaban obligadas a seguir la línea o, en su defecto, justificar las razones por las cuales decidieron apartarse de ella.
141. Se procederá a examinar, a partir de ese contexto, si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional. Esta Sala ya

advirtió que en el caso *sub examine* no se configura el fenómeno de la cosa juzgada, toda vez que los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho fueron promovidos contra actos administrativos con sustentos normativos diferentes. No obstante, si en gracia de discusión se asumiera una postura contraria, la Sentencia del 3 de septiembre de 2018, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, radicado 1060-13, constituye un hecho nuevo que impide la estructuración de la cosa juzgada.

142. El Juzgado 28 accionado sostuvo en la sentencia de primera instancia del 31 de julio de 2023 que la aplicación parcial de la cosa juzgada no procede respecto del reconocimiento de una prestación, sino únicamente en relación con las mesadas pensionales que están por causarse. Al respecto, señaló:

“resulta importante señalar que la jurisprudencia ha permitido que el fenómeno de la cosa juzgada se aplique de manera parcial cuando existen cambios jurisprudenciales respecto de las nuevas mesadas de un reconocimiento pensional ya consolidado, lo que no ocurre en el presente caso donde lo pretendido por el accionante es que se le reconozca el derecho a percibir una asignación de retiro, asunto que ya fue decidido por la autoridad judicial correspondiente, surtiendo el trámite de instancia, lo que significa que no es posible reabrir el debate”.

143. Bajo esta línea, el Tribunal accionado en la sentencia de segunda instancia del 18 de enero de 2024, confirmó el fallo de primera instancia y reiteró la posición del Consejo de Estado que establece que:

“los efectos de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 3 de septiembre de 2018, con la que se declaró la nulidad del artículo 2.º del Decreto 1858 de 2012, no afectaron la validez y eficacia del fenómeno de cosa juzgada (...) habida cuenta de que los hechos y

argumentos nuevos que no pudieron ser verificados en su momento, no tienen la virtualidad de modificar situaciones consolidadas legalmente en aquella oportunidad, que además habían generado válidamente seguridad jurídica a las partes, la cual debe ser garantizada en esta oportunidad, más aún cuando no se demostró la vulneración de otras garantías con dicha determinación judicial”.[99]

144. Las mencionadas autoridades judiciales omitieron considerar que la Sentencia del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2018 declaró, con efectos *ex tunc*, la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, al concluir que el Gobierno Nacional excedió los límites de la potestad reglamentaria del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. Esto, por cuanto se desconocieron los parámetros establecidos por el Legislador en el inciso 2 del artículo 3.1 de la Ley Marco 923 de 2004. En dicha decisión judicial, además, se advirtió que la disposición anulada tiene un carácter regresivo y vulnera derechos y garantías constitucionales de los trabajadores.

145. Bajo este entendido, la Corte considera que la sentencia del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2018 constituye un verdadero hecho nuevo, en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional, dado que cumple con los criterios de vocación de universalidad, novedad jurídica y afectación de derechos fundamentales. En primer lugar, se trata de una decisión proferida en ejercicio del control de legalidad por medio del mecanismo de nulidad simple, lo que implica que sus efectos son *erga omnes* [100] y con carácter *ex tunc*, es decir, retroactivos desde el momento en que nació el acto anulado. Esta característica le otorga un alcance general que va más allá de un caso individual y transforma las condiciones jurídicas de todos aquellos que se vieron afectados por el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012.

146. Asimismo, la sentencia aborda un aspecto jurídico que no había sido previamente analizado. En particular, el Consejo de Estado determinó que el Gobierno Nacional excedió la **potestad reglamentaria** al fijar, mediante decreto, requisitos de tiempo de servicio

para acceder a la asignación de retiro que resultaban más gravosos que aquellos autorizados por la Ley 923 de 2004, violando con ello la **reserva legal** y afectando directamente principios como la igualdad y la seguridad jurídica. Esta decisión no solo anula una disposición que había producido efectos discriminatorios, sino que reestablece los límites normativos dentro de los cuales debe operar el reconocimiento de prestaciones sociales para el personal de la Fuerza Pública.

147. Además, la decisión del Consejo de Estado implica una transformación sustantiva de la *causa petendi* en los casos que versan sobre el derecho a la asignación de retiro, pues pasa de ser una controversia centrada en el cumplimiento de un acto administrativo, a una disputa sobre la aplicación del marco normativo y la protección de derechos fundamentales. La sentencia permite el reconocimiento de una prestación económica pensional a personas a quienes se les negó previamente este derecho bajo un decreto ahora declarado nulo por inconstitucional e ilegal, con base en una interpretación que vulneraba los principios de imprescriptibilidad de la seguridad social, igualdad y mínimo vital.
148. La Corte concluye que la sentencia del Consejo de Estado no puede ser tratada como un mero cambio interpretativo sin efectos en la situación jurídica de los destinatarios del acto anulado, en especial, cuando no representa un derecho consolidado objeto de protección constitucional en los términos del artículo 48, en tanto se trata de un decreto reglamentario ilegal e inconstitucional. Por el contrario, constituye un pronunciamiento que reconfigura las condiciones normativas de acceso a una prestación pensional, por lo que debe reconocerse como un hecho nuevo que habilita el reexamen de controversias decididas con anterioridad a su expedición, en coherencia con los principios constitucionales y el precedente establecido por esta Corte en casos de prestaciones periódicas y derechos fundamentales en juego.
149. En este sentido, la Corte observa que, al no advertir esa nueva dimensión del litigio, que habilitaba al afectado para acudir nuevamente ante la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, a efectos de reclamar su asignación de retiro bajo el nuevo marco normativo. Por lo tanto, declarar operante la excepción de cosa juzgada en esas condiciones supuso cerrar el acceso a la justicia en un contexto distinto, lo que implicó una afectación directa a derechos fundamentales como la seguridad social, el mínimo vital, la igualdad y el debido proceso.

150. En efecto, los jueces accionados aplicaron una interpretación formalista y reduccionista del fenómeno de la cosa juzgada, que ignoró el alcance del precedente y el carácter progresivo del derecho prestacional. Más aún, se desconoció que los efectos adversos sobre el principio de igualdad en una materia en la que siempre existió el derecho, pero fue negado por un lapso de tiempo a causa de una disposición contraria a la ley y a la Constitución Política. En esta medida, la cosa juzgada no puede erigirse como un obstáculo absoluto en escenarios donde el derecho en cuestión es de naturaleza periódica e imprescriptible, y donde la norma previamente aplicada ha sido retirada del ordenamiento por contrariar principios constitucionales, y, en consecuencia, no constituye un derecho adquirido. De ahí que se imponga una interpretación conforme a la Constitución del principio de cosa juzgada, que garantice tanto la efectividad del derecho sustancial como la justicia material, y no perpetúe una injusticia ya corregida por los órganos de cierre.

151. En consecuencia, la sentencia del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2018 constituye un hecho nuevo que impide la configuración de la cosa juzgada, situación que no fue advertida en las sentencias *sub examine*. Por lo tanto, incurren en un defecto por desconocimiento del precedente constitucional.

152. *Tercero. Si bien la Sentencia T-261 de 2019 no contiene una orden expresa al respecto, sí prevé una advertencia que los jueces y autoridades administrativas debían atender al analizar este asunto.* En la Sentencia T-261 de 2019, la situación de dos exmiembros de la Policía Nacional, entre ellos el señor Jorge Eliecer Hernández Suárez, quien actúa como accionante en este expediente. Ambos solicitaban el reconocimiento de la asignación de

retiro, la cual fue negada por CASUR y, posteriormente, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con base en la aplicación del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012.

153. Los accionantes cuestionaron dichas decisiones judiciales, alegando que incurrieran en un defecto sustantivo, por desconocer el régimen de transición establecido en el artículo 3.1 de la Ley 923 de 2004 y por omitir la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad. Asimismo, señalaron la existencia de un defecto fáctico, derivado del desconocimiento del precedente jurisprudencial tanto del Consejo de Estado como de Tribunales Administrativos, en particular del Auto del 14 de julio de 2014, proferido por la Subsección B, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del Radicado 1783-2013, en el cual se decretó la suspensión provisional del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012.

154. En consecuencia, la Corte Constitucional estudió los siguientes problemas jurídicos:

¿Las decisiones proferidas por las autoridades judiciales accionadas vulneraron el derecho fundamental al debido proceso de los señores Arnulfo Rey López y Jorge Eliécer Hernández Suárez al incurrir en un defecto sustantivo: i) luego de determinar que no les asiste el reconocimiento de la asignación de retiro por no acreditar el tiempo de servicio exigido en el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1858 de 2012, desconociendo con ello el régimen de transición establecido en el artículo 3.1 de la Ley 923 de 2004; ii) por negar el reconocimiento de la asignación de retiro con fundamento en el artículo 2º del Decreto 1858 de 2012, norma que fue declarada nula por el Consejo de Estado; y iii) por desconocimiento del precedente judicial, tras adoptar esas decisiones sin tener en cuenta el precedente de diferentes Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado sobre la materia?

¿La decisión proferida en segunda instancia por la Sección Segunda del Tribunal

Administrativo de Cundinamarca vulneró el derecho fundamental al debido proceso de Arnulfo Rey López al incurrir en un defecto sustantivo por abstenerse de aplicar la excepción de inconstitucionalidad del artículo 2º del Decreto 1858 de 2012?

155. La Sala Octava de Revisión concluyó en la Sentencia T-261 de 2019 que las providencias judiciales cuestionadas no incurrieron en un defecto sustantivo porque las autoridades judiciales actuaron conforme al principio de legalidad, toda vez que el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 era la norma vigente aplicable al momento de juzgar las pretensiones de los accionantes, y el Consejo de Estado ya había levantado la medida cautelar de suspensión provisional. La Sala también explicó que, si bien esta disposición fue posteriormente anulada, dicha anulación ocurrió una vez culminados los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, su aplicación no podía ser objeto de debate.

156. Dicho lo anterior, es preciso señalar que la Sentencia T-261 de 2019 contiene una advertencia dirigida a las autoridades administrativas y judiciales que conozcan de solicitudes de reconocimiento de la asignación de retiro presentadas por los accionantes. En virtud de dicha advertencia, estas autoridades deben acatar los lineamientos establecidos en la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012. [101] De forma específica la Sala consideró:

*Ahora bien, la Corte estima necesario aclarar que ante el nuevo panorama normativo que surge con la decisión adoptada el [3] de septiembre de 2018 por el Consejo de Estado, el actor puede acudir nuevamente ante la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR-, esto es, agotar la solicitud administrativa y, de ser el caso, la vía gubernativa, para reclamar la asignación de retiro. **En este trámite, las autoridades administrativas y judiciales deberán ajustarse a la decisión adoptada por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo que fijó los parámetros de interpretación para el reconocimiento de dicha prestación.[102]***

Solución del caso concreto y remedio constitucional

157. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Quinta de Revisión concluye que las autoridades judiciales accionadas vulneraron los derechos al debido proceso, igualdad, seguridad social y acceso a la administración de justicia del señor Jorge Eliécer Hernández Suárez, pues incurrieron en un defecto sustantivo, así como en el desconocimiento del precedente constitucional. En consecuencia, se concederá el amparo solicitado.
158. En ese sentido, en primer lugar, revocará la sentencia de segunda instancia del 28 de noviembre de 2024 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de la acción de tutela. En segundo lugar, dejará sin efectos la Sentencia del 18 de enero de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 11001-33-35-028-2020-00191-01.
159. En consecuencia, se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, proferir una nueva decisión. Para ese efecto, la autoridad judicial deberá emitir un nuevo fallo que observe que: *(i)* no se configura la cosa juzgada, porque los actos administrativos se sustentan en normas diferentes; *(ii)* la sentencia del Consejo de Estado que anuló el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 constituye un hecho nuevo que impide la configuración de la cosa juzgada y, por tanto, impone a los jueces contencioso-administrativos el deber de resolver de nuevo el asunto; y *(iii)* el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 923 de 2004 aplica a los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo antes del 31 de diciembre de 2004, por lo cual no se les pueden exigir requisitos para acceder a la asignación de retiro superiores a los establecidos por las normas vigentes en esa fecha, esto es, los Decretos 1212 y 1213 de 1990.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. - Por las razones expuestas en esta providencia, **REVOCAR** la sentencia de segunda instancia del 28 de noviembre de 2024 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que revocó la decisión de primera instancia y negó las pretensiones de la acción de tutela. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, seguridad social y acceso a la administración de justicia del accionante.

SEGUNDO. - **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida el 18 de enero de 2024 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, dentro del trámite de segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho identificado con el número de radicado 11001-33-35-028-2020-00191-01. En consecuencia, **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que profiera una nueva decisión de reemplazo en la que tenga en cuenta las consideraciones de esta providencia.

TERCERO. - Por la Secretaría General de esta corporación, **LÍBRESE** la comunicación a la que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "15. anexos contestación demanda 2020-00191 21-04-2021.pdf", p. 41.

[2] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "02. 110013335028 2020-00191 00. Anexos de la demanda.pdf", pp.8-10.

[3] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "15. anexos contestación demanda 2020-00191 21-04-2021.pdf", p. 50.

[4] *Ibidem*, p. 49.

[5] Artículo 144 del Decreto 1212 de 1990.

[6] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "21. RESPUESTA REQUERIMIENTO CASUR.pdf", pp. 27-35. El proceso en comento corresponde al radicado: 11001-33-35-025-2016-00357-00.

[7] *Ibidem*, pp. 12-25.

[8] *"Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política"*.

[9] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "21. ANEXOS RESPUESTA REQUERIMIENTO SED",

"336730.pdf", pp. 6-39.

[10] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "21. ANEXOS RESPUESTA REQUERIMIENTO SED", "358222", pp. 5-17.

[11] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "02. 110013335028 2020-00191 00. Anexos de la demanda.pdf", pp.37-39 y 41.

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2018, Rad: 1060-13.

[13] Corte Constitucional, Sentencia T-261 de 2019.

[14] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "02. 110013335028 2020-00191 00. Anexos de la demanda.pdf", pp.13-23. La solicitud se presentó por intermedio del apoderado del peticionario.

[15] *Ibidem*, pp. 3-4.

[16] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "01. 110013335028 2020-00191 00. Escrito de demanda.pdf", pp. 1-19.

[17] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "03. 110013335028 2020-00191 00. Acta de reparto.pdf", p. 1.

[18] Expediente digital T-10.813.318, "5_DemandaWeb_Anexos_6PRUEBASUNIDAS(.pdf)

NroActua 2(.pdf) NroActua 2-", pp. 25-39.

[19] *Ibidem*, pp. 1-21.

[20] Para el efecto, se refirió, entre otras, a las decisiones adoptadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Sentencia del 13 de mayo de 2015, Rad: 0932-2014 y en Auto del 14 de abril de 2016, Rad: 2480-14.

[21] Para el efecto, se refirió, entre otras, a las decisiones adoptadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado en Autos del 4 de agosto de 2022, Rad: 3066-207; 13 de agosto de 2020, Rad: 1081-18; y Sentencia de Unificación del 3 de septiembre de 2018, Rad: 1060-13.

[22] El caso aludido por el Tribunal fue el siguiente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2022, Rad: 2351-2021.

[23] Expediente digital T-10.813.318, "1_DemandaWeb_Demanda_1TUTELAHERNANDEZSUAR(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-Demanda-1", pp. 1-27.

[24] Expediente digital T-10.813.318, "4ED_ActadeReparto(.png) NroActua 3(.png) NroActua 3-".

[25] Expediente digital T-10.813.318, "9Auto que admite_20240376500ADMISORIO(.pdf) NroActua 9(.pdf) NroActua 9-Auto admisorio, inadmisorio o de rechazo", pp. 1-2.

[26] Expediente digital T-10.813.318, "14RECIBE PRUEBAS_Memorial_AT202403765Respuesta(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", pp. 1-4.

[27] Expediente digital T-10.813.318, "19RECIBE MEMORIAL_202403765OKContestac(.pdf) NroActua 12-Contestación Tutela-3", pp. 1-7.

[28] Expediente digital T-10.813.318, "20_MemorialWeb_Alegatos-rtjorgehernandez(.pdf) NroActua 13(.pdf) NroActua 13-Contestación Tutela-3", pp. 1-11.

[29] Expediente digital T-10.813.318, "30Sentencia_202403765faltaderele(.pdf) NroActua 27-Sentencia de primera instancia-6", pp. 1-9.

[30] Expediente digital T-10.813.318, “32_MemorialWeb_Recurso-impugnacionacciond(.pdf) NroActua 32(.pdf) NroActua 32-Impugnación-9”, pp. 1-14.

[31] Expediente digital T-10.813.318, “4Sentencia_1L20240375601JORGEEL(.pdf) NroActua 5(.pdf) NroActua 5-Sentencia de segunda instancia-10”, pp. 1-15.

[32] Expediente digital T-10.813.318,” informe de pruebas auto 14-5-25 y 6-5-25.pdf”.

[33] Expediente digital T-10.813.318,” T-10.813.318_Auto_ordena_seguir_adelante.pdf”.

[34] Expediente digital T-10.813.318,” informe de pruebas auto 14-5-25 y 6-5-25.pdf”.

[35] *Ibidem.*

[36] *Ibidem.*

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992 reiterada en la sentencia T-366 de 2023.

[38] *Ibidem.*

[39] Corte Constitucional, Sentencia T-281 de 2024.

[40] *Ibidem.*

[41] Corte Constitucional, Sentencia SU- 335 de 2023.

[42] Corte Constitucional, Sentencia SU- 484 de 2024.

[43] Artículo 86 de la Constitución Política y Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

[44] El poder cumple con los requisitos de acreditación del poder, pues se encontró (i) que consta por escrito; (ii) es específico y particular para promover la acción de tutela; (iii) se otorgó para promover la acción de tutela en contra de las autoridades judiciales demandadas; y (iv) el apoderado es un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional.

[45] Artículo 86 de la Constitución Política y Artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

[46] Artículo 86 de la Constitución Política. Corte Constitucional, Sentencias SU-499 de 2016, T-022 de 2017, T-291 de 2017, T-091 de 2018 y T-461 de 2019, SU-186 de 2019 y T-379 de 2023.

[47] Expediente digital T-10.813.318, "5_DemandaWeb_AneXos_6PRUEBASUNIDAS(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2- ", pp. 23-24.

[48] Expediente digital T-10.813.318, "4ED_ActadeReparto(.png) NroActua 3(.png) NroActua 3- ".

[49] Artículo 86 de la Constitución Política y artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991.

[50] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "02. 110013335028 2020-00191 00. Anexos de la demanda.pdf", pp.13-23. La solicitud se presentó por intermedio del apoderado del peticionario.

[51] *Ibidem*, pp. 3-4.

[52] *Ibidem*, pp. 5-6.

[53] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "03. 110013335028 2020-00191 00. Acta de reparto.pdf".

[54] Expediente digital T-10.813.318, "5_DemandaWeb_AneXos_6PRUEBASUNIDAS(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-", pp. 25-39.

[55] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "28. 2020-00191 APELACION SENTENCIA.pdf".

[56] Expediente digital T-10.813.318, "5_DemandaWeb_AneXos_6PRUEBASUNIDAS(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2-", pp. 1-21.

[57] "1. *Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos*

decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.//2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.//3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.//4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.//5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.//6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.//7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.//8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

[58] Artículo 86 de la Constitución de la Constitución Política y Sentencia C-590 de 2005 reiterada en Sentencias SU-573 de 2017, SU-573 de 2019, T-379 de 2023, entre otras.

[59] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2018, Rad: 1060-13.

[60] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia T-084 de 2025 que recoge las sentencias SU-155 de 2023, SU-424 de 2021, SU-574 de 2019, SU-453 de 2019, SU-116 de 2018, SU-395 de 2017, SU-556 de 2016 y C-590 de 2005.

[61] *Ibidem.*

[62] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-836 de 2001, T-330 de 2005, SU-113 2018 y T-379 de 2023.

[63] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia T-1029 de 2012 reiterada en la Sentencia T-379 de 2023.

[64] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia SU-053 de 2015 reiterada en la Sentencia T-379 de 2023.

[65] Corte Constitucional, Sentencias T-147 de 2020 reiterada en las sentencias SU-074 de 2022 y T-379 de 2023.

[66] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias T-1029 de 2012, T-459 de 2017 y T-379 de 2023.

[67] *Ibidem.*

[68] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia SU-245 de 2021 reiterada en la Sentencia T-379 de 2023.

[69] Corte Constitucional. Sentencia SU-304-24.

[70] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001 y SU-335 de 2023.

[71] *Cfr.*, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2022, Rad: 2351-2021.

[72] *Cfr., Ibidem.*

[73] *Ibidem.*

[74] *Cfr.*, Corte Constitucional, SU- 335 de 2023.

[75] *Ibidem.*

[76] Este acto legislativo introdujo varias modificaciones a los principios y reglas aplicables a la seguridad social en pensiones, entre estas, dispuso la protección de los derechos adquiridos en esta materia con arreglo a la ley.

[77] Corte Constitucional, Sentencia C-258 de 2013.

[78] La Corte Constitucional argumentó en la Sentencia C-258 de 2019 que *“[e]n el Estado Social de Derecho, la nueva forma de entender el aparato estatal y sus fines conlleva una reformulación de las ideas tradicionales de los derechos adquiridos; los derechos ya no pueden ser absolutos y deben ceder ante principios de mayor valía desde el punto de vista constitucional// En efecto, uno de los compromisos del Estado Social de Derecho es la protección de los derechos consagrados en la Carta Política y de la posibilidad real de goce*

de tales prerrogativas”.

[79] En la Sentencia C-432 de 2004 la Corte expuso ampliamente las razones por las cuales la asignación de retiro es asimilable a la pensión de vejez.

[80] Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2015 que reitera las sentencias T-618 de 2013, T-1306 de 2001 y T-352 de 2012.

[81] *“No solamente se ha prohibido, de manera perentoria, que hacia el futuro se incrementen los patrimonios personales de las personas sometidas al orden constitucional colombiano por la vía de las modalidades ilícitas, sino que se ha ordenado, en el más alto nivel de la juridicidad, que las autoridades estatales persigan las fortunas que a ese título ya se habían obtenido, inclusive antes de entrar a regir la Carta Política. Y eso es así porque, a la luz de la Constitución de 1886, los comportamientos que hoy describe la norma citada tampoco generaban derecho alguno, como quiera que el artículo 30 de esa codificación sólo garantizaba la propiedad y los demás derechos adquiridos “con justo título, con arreglo a las leyes civiles”, de tal manera que cuando, con base en cualquiera de los delitos que el artículo 2 de la Ley examinada, una persona creyó adquirir el derecho de propiedad sobre un bien o grupo de bienes, ya sabía, antes de la existencia del artículo 34 de la Constitución de 1991, sobre el carácter ilegítimo de su pretendido derecho y acerca de que él, ante el Estado colombiano, carecía de toda protección. (...) El derecho de propiedad que la Constitución garantiza en su artículo 58 es el adquirido de manera lícita, ajustada a las exigencias de la ley, sin daño ni ofensa a los particulares ni al Estado y dentro de los límites que impone la moral social. Nadie puede exigir garantía ni respeto a su propiedad cuando el título que ostenta está viciado, ya que, si contraría los postulados mínimos, jurídicos y éticos, que la sociedad proclama, el dominio y sus componentes esenciales carecen de legitimidad.”* (subrayado añadido). Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1997.

[82] Corte Constitucional, Sentencia C-432 de 2004 reiterada en la Sentencia T-261 de 2019.

[83] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 14 de febrero de 2007, Rad: 1240-2004.

[84] Declarado nulo mediante la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 16 de abril de 2020, Rad:

3494-14.

[85] Bajo el argumento de que la asignación de retiro debía ser regulada conforme con los parámetros fijados en una ley marco y no podía delegarse esta facultad en el ejecutivo.

[86] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 07 de diciembre de 2022, Rad: 5586-2019.

[87] Esta posición es pacífica, tiene su origen en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B del 3 de septiembre de 2018, Rad: 1060-13, y ha sido reiterada en varios fallos, entre otros, en estos: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencias de la Subsección A del 14 de septiembre de 2023, Rad: 0010-2021; de la Subsección A del 31 de marzo de 2022, Rad: 2879-2020; de la Subsección A del 27 de mayo de 2021, Rad: 2458-2019.

[88] *Cfr.*, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2022, Rad: 2351-2021.

[89] Corte Constitucional, Sentencia SU-250 de 1998.

[90] *Cfr.*, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 06 de septiembre de 2017, Rad: 20959.

[91] *Cfr.*, Corte Constitucional, Sentencia SU-250 de 1998.

[92] Expediente digital T-10.813.318, "15RECIBE PRUEBAS_Memorial_Correo_JulianaAndrea(.pdf) NroActua 10(.pdf) NroActua 10-", "110013335028 2020-00191 00", "01. 110013335028 2020-00191 00. Escrito de demanda.pdf", p. 16.

[93] *Cfr.*, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencias y de la Subsección A del 14 de septiembre de 2023, Rad: 0010-2021; de la Subsección B del 07 de diciembre de 2022, Rad: 5586-2019; de la Subsección A del 31 de marzo de 2022, Rad: 2879-2020; de la Subsección A del 27 de mayo de 2021, Rad: 2458-2019; entre otras.

[94] La Corte Constitucional ha entendido que la violación de la reserva de ley es un vicio de fondo. La Sala Plena ha acogido esta posición en sentencias como la C-448 de 1997, C-501 de 2001, C-053 de 2019 y C-018 de 2018.

[95] Corte Constitucional, Sentencias T-324 de 2016, SU-055 de 2018 y T-461 de 2019 reiteradas en la Sentencia SU-027 de 2021.

[96] Corte Constitucional, Sentencias SU-055 de 2018 y T-461 de 2019 reiteradas en la Sentencia SU-027 de 2021.

[97] De forma más reciente, en la Sentencia SU-027 de 2021, la Corte Constitucional estudió un caso en el que reiteró y aplicó esta posición. En esa oportunidad, la Sala Plena analizó un caso en el que se pretendía el reconocimiento de la pensión de jubilación. Consideró que la Sentencia SU-267 de 2019 constituía un hecho nuevo que permitía inaplicar la cosa juzgada, pues dicha decisión tiene vocación de universalidad al tratarse de una sentencia de unificación y fija una subregla específica respecto de la interpretación de la cláusula 12ª de la convención colectiva, de la cual el accionante era beneficiario.

[98] Corte Constitucional, Sentencia T-183 de 2012.

[99] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 30 de junio de 2022, Rad: 2351-2021.

[100] Artículo 189 del CPACA.

[101] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2018, Rad: 1060-13.

[102] Corte Constitucional, Sentencia T-261 de 2019. Fundamento jurídico 45.