

RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA - Norma que consagra cosa juzgada constitucional no es susceptible de cargo por violación directa / VIOLACIÓN DIRECTA DE NORMA - Norma que consagra cosa juzgada constitucional no es susceptible de este cargo / COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL - Naturaleza de la norma. Recurso extraordinario de súplica / NORMAS CONSTITUCIONALES - Procedencia del recurso extraordinario de súplica por violación directa / PENSIÓN DE JUBILACIÓN - Recurso extraordinario de súplica frente a providencia que ordenó su reajuste

La Sala observa que aunque tradicionalmente se ha sostenido que los preceptos constitucionales no son susceptibles de infringirse en forma directa, sino a través de las normas legales que los desarrollan, por lo que en principio no sería posible acusar violación directa de normas constitucionales, en la actualidad, en especial después de la Constitución de 1991, dicho planteamiento debe entenderse en el sentido de que la regla general es que las disposiciones constitucionales sí podrían ser susceptibles de violación directa y que sólo algunas de ellas escaparían a dicha violación, como ocurriría en cuanto a algunos de los principios generales consagrados en la Carta. En este caso, con respecto al artículo 243 de la Carta, relativo a la cosa juzgada constitucional, no se observa que esta norma sea susceptible de violación directa sino en la medida en que se vulneraran las normas legales que desarrollan el aludido principio, en atención a que, como ya se dijo, la citada disposición contiene uno de carácter general que difícilmente puede ser desconocido por una decisión judicial.

NOTA DE RELATORÍA: Reiteración jurisprudencial de la sentencia S-446 del 17 de junio de 2002, Sala Plena. Ponente: Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola

VIOLACIÓN INDIRECTA DE NORMA SUSTANCIAL - Consagración legal

Por su parte, la violación indirecta de la norma sustancial, según la jurisprudencia y la doctrina especializadas en materia de casación, surge de los términos previstos en el numeral 1º del artículo 368 del Código de Procedimiento Civil, "como consecuencia de error de derecho por violación a una norma probatoria, o por error de hecho manifiesto en la apreciación de la demanda, de su contestación o determinada prueba". Este concepto ha sido entendido como la falta de apreciación o estimación errónea de los hechos, es decir, cuando el juez no encuentra violación entre el hecho específico concreto y el hecho hipotético supuesto por el precepto legal, o cuando se produce un yerro en la valoración probatoria.

NOTA DE RELATORÍA: Reiteración jurisprudencial de la sentencia S-446 del 17 de junio de 2002, Sala Plena. Ponente: Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera ponente: MARÍA INÉS ORTÍZ BARBOSA

Bogotá D. C., agosto doce (12) de dos mil dos (2002)

Radicación número: 11001-03-15-000-1999-0323-01(S-323)

Actor: LIBARDO PASCUAS CUELLAR

Demandado: DIAN

Referencia: Recurso Extraordinario de Súplica contra la sentencia de junio 3 de 1999, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado.

Decide la Sala el recurso extraordinario de súplica interpuesto mediante apoderada judicial por el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital "FAVIDI", contra la sentencia de junio 3 de 1999, estimatoria de las pretensiones de la demanda, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" de esta Corporación, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones números 00076 de enero 17 y 01346 de diciembre 22 de 1995, expedidas por el Gerente de la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá, a través de las cuales se negó el reajuste de la pensión de jubilación al actor.

LA SENTENCIA SUPPLICADA

La Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado mediante la sentencia suplicada revocó la de primera instancia (desestimatoria de las pretensiones de la demanda) y en su lugar anuló las resoluciones números 00076 de enero 17 y 01346 de diciembre 22 de 1995, expedidas por el Gerente de la Caja de Previsión Social de Santa Fe de Bogotá y a título de restablecimiento del derecho ordenó a FAVIDI el reconocimiento y pago al actor de los reajustes pensionales en los términos previstos por el Decreto 2108 de 1992, con intereses y el ajuste prevenido en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, pagos que deberán efectuarse con los recursos que para ello sean asignados por la Secretaría de Hacienda Distrital - Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá.

La anterior decisión se fundamentó en las siguientes consideraciones:

El artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-531 de 1995, por estimar que violaba el principio de unidad de materia, pues el tema de la ley era tributario y el citado artículo regulaba un asunto prestacional. Explicó que en dicha providencia la Corte precisó que la declaratoria de inexecutable no implica que las entidades de previsión social o los organismos encargados del pago de las pensiones puedan dejar de aplicar los incrementos pensionales ordenados por la norma declarada inexecutable y por el Decreto 2108 de 1992, que no habían sido realizados al momento de la notificación de la sentencia por ineficiencia de tales entidades o de las instancias judiciales. También dijo la Corte que el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y el Decreto 2108 del mismo año ordenaban una nivelación oficiosa de las pensiones reconocidas antes de 1989 que presentaran diferencias con los aumentos de salarios, por lo que sería discriminatorio impedir, con base en el fallo de inexecutable, que se hiciera efectivo el incremento respecto de los pensionados que tuvieran derecho al mismo.

Mediante la sentencia de junio 11 de 1998, Expediente 11636, la Sección Segunda del Consejo de Estado, anuló el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, con base en la declaratoria de inexecutable del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992. Al efecto señaló que la sentencia de nulidad debe tener los precisados alcances de la de inexecutable.

Con base en lo anterior, procedió la Corporación a examinar si respecto del actor se habían consolidado sus derechos antes de la declaratoria de inexecutable.

Sobre el particular indicó que el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 rigió desde su expedición hasta el 20 de noviembre de 1995 cuando fue retirado del ordenamiento jurídico, pero tiene efectos para quienes adquirieron el derecho bajo su vigencia y que el Decreto 2108 de 1992, expedido en desarrollo del citado artículo 116 corre igual suerte, esto es, que rigió desde su

expedición hasta la fecha de la declaratoria de inexecutable del precepto que le dio origen y con los mismos efectos.

Anotó que en la sentencia de diciembre 11 de 1995, Expediente 15723, la Sala decidió inaplicar la expresión "del orden nacional" contenida en el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, por violar el derecho a la igualdad, teniendo en cuenta que las normas de carácter pensional se aplican a todos los empleados del Estado, sin distinción alguna.

Expresó que a folio 1A del cuaderno de antecedentes # 2 obra certificación de la demandada donde consta que al actor le fueron aplicados los reajustes previstos en las Leyes 4ª de 1976 y 71 de 1988, lo que implica que se cumplen los supuestos contemplados en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108, para tener derecho al reajuste decretado en dichas normas.

Precisó que la diferencia del aumento de la pensión con los incrementos del salario mínimo, se dio por el sólo hecho de que al actor le fue aplicado antes de la vigencia de la Ley 71 de 1988 sólo el reajuste de la Ley 4ª de 1976, como quiera que los aumentos ordenados en la citada Ley 4ª fueron inferiores al aumento del salario mínimo legal más alto.

De acuerdo con lo anterior, estimó que le asistía razón al demandante en su reclamo de los aumentos pensionales ordenados por el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 y su Decreto Reglamentario 2108, por lo que encontró procedente la declaratoria de nulidad de los actos acusados.

No accedió al pago de los reajustes ordenados por la Ley 71 de 1988, pues éstos fueron satisfechos por la entidad demandada.

En cuanto a la entidad a la cual corresponde el cumplimiento de la sentencia, luego de referirse a la declaratoria de insolvencia de la Caja de Previsión Social del Distrito y sustitución por el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, indicó que a FAVIDI, establecimiento público descentralizado con personería jurídica (Acuerdo 02 de 1977), corresponde el cumplimiento del fallo porque el mencionado Fondo de Pensiones es una cuenta especial que carece de personería jurídica, y que como el manejo financiero no está en cabeza de FAVIDI sino de la Secretaría de Hacienda del Distrito, ésta debe asignar los recursos necesarios para dicho cumplimiento.

Finalmente señaló que los reajustes pensionales del actor deben ser ajustados según lo establecido en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará la fórmula adoptada por la Sección Tercera, y que los intereses serán reconocidos en la forma señalada en el último inciso del artículo 177 íb. a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SUPLICA

La apoderada del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital "FAVIDI" interpuso oportunamente recurso extraordinario de súplica contra la sentencia de junio 3 de 1999, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" del Consejo de Estado.

Solicitó la revocatoria de la sentencia suplicada y en su lugar, la confirmación de la providencia de primera instancia mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había denegado las peticiones de la demanda.

Luego de referirse a los antecedentes del caso, formuló como "Cargo único" la "Violación directa del artículo 243 en (sic) la constitución política, por falta de aplicación y, consecuentemente, indebida aplicación del artículo 116 de la ley 6ª De 1992 y del artículo 1º del decreto reglamentario 2108 de 1992 por haber desaparecido ambos del ordenamiento jurídico nacional". (fl.8).

El concepto de la violación se sintetiza así :

Previa transcripción de los artículos 243 y 241 de la Constitución y 21 del Decreto 2067 de 1991, relativos a la cosa juzgada constitucional, expresó que una disposición declarada inexecutable no puede ser de nuevo sometida a juicio y ninguna autoridad puede reproducir su contenido material si tal declaración se hizo por razones de fondo, pues dicha norma desaparece del mundo jurídico, y su aplicación como si estuviera vigente desconoce el valor de la cosa juzgada del respectivo fallo, el cual es obligatorio para todas las autoridades.

El fallo recurrido aplicó por extensión analógica la norma dictada a los pensionados del orden nacional y declarada inexecutable por la Corte Constitucional y su decreto reglamentario, a sujetos no comprendidos por sus previsiones, como lo son los pensionados de las entidades territoriales, concretamente a los del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Al respecto indicó que en dicho fallo no se tuvo en cuenta que la Corte dejó subsistir los efectos de la norma declarada inexecutable respecto de los pensionados (antes de 1989) del "orden nacional" que tenían un derecho consolidado cuando se dictó la sentencia de inexequibilidad. La Corte no dijo lo mismo en relación con los pensionados del orden territorial, pues respecto de ellos no había ningún derecho adquirido, ni situación definida o consumada por mandato de la norma declarada inexecutable. Expresó que lo anterior solo era posible mediante la declaratoria de inexequibilidad de la disposición únicamente en lo relativo a la expresión "nacional", lo que no ocurrió, pues la norma fue declarada inexecutable en su totalidad. En este sentido indicó que en otro proceso fue solicitada la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones "del sector público nacional" y "de las pensiones de jubilación del sector público nacional" contenidas en el artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, y la Corte en la sentencia C-009 de enero 18 de 1996 ordenó estar a lo dispuesto en la sentencia C-531 de noviembre 20 de 1995, que declaró inexecutable el citado artículo 116 de la Ley 6ª de 1992.

En cuanto al principio de igualdad y a la analogía, afirmó que el presupuesto básico es que la norma que se pretende extender analógicamente en acatamiento del principio de igualdad esté vigente, lo que no ocurre en el caso, pues fue declarada inexecutable y cuando existió no le otorgaba ningún derecho a los pensionados del orden territorial, quienes para la fecha de firmeza de la sentencia de inexequibilidad no habían adquirido derecho al reajuste pensional.

Con fundamento en lo anterior concluyó que la aplicación al caso de autos de la Ley 6ª de 1992 y del Decreto 2108 del mismo año, infringe el artículo 243 de la Carta, en conexión con el artículo 241 íb., relativos a la autoridad e intangibilidad de los fallos de la Corte Constitucional. Al respecto señaló que la transgresión fue causada por la no aplicación del citado artículo 243 de la Constitución, pues de lo contrario, el fallo suplicado no habría revocado el de primera instancia y accedido a las súplicas de la demanda en contradicción con lo dispuesto en la sentencia C-531/95 de la Corte Constitucional.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término de traslado para alegar el Señor Procurador Segundo Delegado ante esta Corporación solicitó desestimar el recurso extraordinario de súplica y condenar en costas a la parte recurrente.

Señaló que la cita hecha por la Sección Segunda de la sentencia C-531 de 1995 respecto de sus efectos, pone de presente que la providencia recurrida extraordinariamente en súplica no violó directamente, por falta de aplicación, el artículo 243 de la Constitución Política, sino que por el contrario, dio cabal cumplimiento a su inciso 1º, toda vez que la sentencia suplicada acata estrictamente la decisión de la Corte Constitucional.

Concluyó que la sentencia recurrida no aplicó indebidamente los artículos 116 de la ley 6ª de 1992 y 1º del Decreto Reglamentario 2108 de 1992, sino que se ciñó a dar cumplimiento a la sentencia de inexecutable C-531 de 1995 del artículo 116 y al fallo de nulidad de la expresión "del orden nacional" del artículo 1º en mención.

Por su parte, el apoderado del actor solicitó confirmar la sentencia impugnada por considerar que en ella se reconocieron derechos que habían sido negados por la entidad demandada, sin violación de las normas constitucionales señaladas por el impugnante; sostuvo que la misma tiene verdaderos fundamentos legales y doctrinales sobre el asunto controvertido, por lo que citó diferentes fallos del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sobre la aplicación a los pensionados de los ajustes pensionales a que se refieren la Ley 6ª de 1992 y el Decreto 2108 del mismo año.

Después de señalar los efectos de las decisiones de la Corte Constitucional y de citar jurisprudencia de la misma, manifestó que la Sección Segunda fue muy clara en su decisión la cual, tuvo como marco único, la determinación y efectos fijados por la Corte Constitucional sin que sea válido afirmar que se haya violado norma constitucional alguna, y menos la cosa juzgada constitucional.

En cuanto a la prosperidad del recurso extraordinario de súplica, se remitió a lo expuesto por la Sala en sentencia de febrero 22 de 2000, Expediente S-051, Actor: Nazario González Quintero.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El artículo 57 de la Ley 446 de 1998 modificó el Título XXIII del Libro Cuarto del Código Contencioso Administrativo al disponer en el artículo 194 del citado código sobre el recurso extraordinario de súplica, lo siguiente:

"Artículo 194. Modificado. Ley 446 de 1998, art. 57. El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina."

(...)

La disposición transcrita establece como causal única del recurso extraordinario de súplica, en los procesos contencioso administrativos, la violación directa de normas sustanciales y señala como conceptos de infracción la aplicación indebida, la falta de aplicación y la interpretación errónea.

Precisa la Sala que la violación directa es la infracción de la norma sustancial en las tres formas indicadas, esto es, cuando la norma se utiliza sin ser pertinente al caso debatido (aplicación indebida), cuando debiendo aplicarse el precepto legal al caso controvertido no se aplica (falta de aplicación) y cuando la norma es pertinente pero se interpreta equivocadamente y con base en esa interpretación se procede a su aplicación (interpretación errónea).

Por su parte, la violación indirecta de la norma sustancial, según la jurisprudencia y la doctrina especializadas en materia de casación, surge de los términos previstos en el numeral 1° del artículo 368 del Código de Procedimiento Civil, "como consecuencia de error de derecho por violación a una norma probatoria, o por error de hecho manifiesto en la apreciación de la demanda, de su contestación o determinada prueba". Este concepto ha sido entendido como la falta de apreciación o estimación errónea de los hechos, es decir, cuando el juez no encuentra violación entre el hecho específico concreto y el hecho hipotético supuesto por el precepto legal, o cuando se produce un error en la valoración probatoria.

En el caso de autos, el recurso extraordinario de súplica fue interpuesto mediante apoderada por el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital "FAVIDI", contra la sentencia de junio 3 de 1999, estimatoria de las pretensiones de la demanda, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" de esta Corporación.

De conformidad con los términos del recurso extraordinario interpuesto, el recurrente señaló como "Cargo único" la "Violación directa del artículo 243 en (sic) la Constitución Política, por falta de aplicación y, consecuentemente, indebida aplicación del artículo 116 de la ley 6ª de 1992 y del artículo 1° del decreto reglamentario 2108 de 1992 por haber desaparecido ambos del ordenamiento jurídico nacional". (fl.8).

En el concepto de la violación, previa transcripción de los artículos 243 y 241 de la Constitución y 21 del Decreto 2067 de 1991, relativos a la cosa juzgada constitucional, expresó que el fallo suplicado aplicó por extensión analógica la norma dictada a los pensionados del orden nacional la que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y su decreto reglamentario, a sujetos no comprendidos por sus previsiones, como lo son los pensionados de las entidades territoriales, concretamente a los del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

Al respecto, la Sala observa que aunque tradicionalmente se ha sostenido que los preceptos constitucionales no son susceptibles de infringirse en forma directa, sino a través de las normas legales que los desarrollan, por lo que en principio no sería posible acusar violación directa de normas constitucionales, en la actualidad, en especial después de la Constitución de 1991, dicho planteamiento debe entenderse en el sentido de que la regla general es que las disposiciones constitucionales sí podrían ser susceptibles de violación directa y que sólo algunas de ellas escaparían a dicha violación, como ocurriría en cuanto a algunos de los principios generales consagrados en la Carta.

En este caso, con respecto al artículo 243 de la Carta, relativo a la cosa juzgada constitucional, no se observa que esta norma sea susceptible de violación directa sino en la medida en que se vulneraran las normas legales que desarrollan el aludido principio, en atención a que, como ya se dijo, la citada disposición contiene uno de carácter general que difícilmente puede ser desconocido por una decisión judicial.

Igualmente se observa que en manera alguna el desconocimiento de una sentencia judicial, como lo da a entender el recurrente, constituye motivo del recurso extraordinario de súplica, pues como

se precisó al inicio de las consideraciones, este recurso, de conformidad con los precisos términos del artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, sólo procede por "violación directa de normas sustanciales".

De otro lado, al decidir caso similar esta Corporación se pronunció en sentencia de 17 de junio de 2002 M.P. Dr. Manuel S. Urueta Ayola, Expediente S-446, Actor: Jesús María González Santana, en consideraciones que se acogen y transcriben así:

"De entrada se advierte que la causal invocada no corresponde a la prevista en el artículo 194 del C.C.A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, puesto que el cargo comporta una relación indirecta entre la sentencia atacada y la norma que se invoca como violada, el artículo 243 de la Constitución Política, en concordancia con el 241 ibídem, debido a que el principio que consagra, el de la cosa juzgada, requiere desarrollo legal.

Así lo puntualizó la Sala en un caso similar, cuando sostuvo que, en tratándose del primero de los precitados artículos, relativo a la cosa juzgada constitucional, la violación sólo puede ser indirecta en la medida de que se vulneren las normas legales que desarrollan el principio allí contenido. Su tenor es el siguiente:

"ARTICULO 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

"Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución".

Es sabido que los supuestos o elementos constitutivos de la cosa juzgada están precisados por la ley, según la jurisdicción y, por tanto, en cada caso ha de atenderse a lo preceptuado en las normas pertinentes. Además, el punto debatido respecto de la sentencia C-531 en cita no fue el de la cosa juzgada, y menos el de las funciones de la Corte Constitucional, como órgano supremo de control de constitucionalidad (artículo 241), sino el de los efectos en el tiempo de dicha sentencia (aspecto que también tiene regulación legal), tal como se aprecia claramente en las consideraciones del fallo ahora recurrido, que en ello guarda relación con el fallo de primera instancia, toda vez que en éste también se discutió el punto y se concretó, por una parte, en la salvedad que en la sentencia C-531 hizo en relación con las situaciones consolidadas antes de ella y en vigencia del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992, y, por la otra, en la ultractividad de este artículo, no obstante haber sido declarado inexecutable, así como el artículo 1º del Decreto 2108 de 1992, reglamentario de dicha ley, declarado nulo por la Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia de 11 de junio de 1998, Expediente núm. 11636, Consejero Ponente doctor **Nicolás Pajaro Peñaranda**.

Así las cosas, el comentado precepto constitucional no era aplicable a la situación procesal decidida en el fallo objetado en el presente recurso, por cuanto no era pertinente en modo alguno a la cuestión litigiosa. En consecuencia, no procede estudiar el cargo para verificar si hubo la predicada violación directa por falta de aplicación del comentado precepto".

De acuerdo con lo anterior se concluye la improcedencia del recurso interpuesto por lo que la Sala declarará la no prosperidad de dicho recurso.

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

F A L L A :

No prospera el recurso extraordinario de súplica interpuesto contra la sentencia de junio 3 de 1999, proferida por la Sección Segunda Subsección "A" de la Corporación.

Se condena en costas a la entidad recurrente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 392 y s.s. del Código de Procedimiento Civil. Liquídense.

Se reconoce al Doctor Carlos Arturo González como apoderado del recurrente, en los términos y para los efectos del memorial anexo.

Notifíquese y en firme devuélvase el expediente a la Sección de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

Jesús M. Carrillo Ballesteros

Presidente

Mario Alario Méndez Camilo Arciniégas Andrade

Germán Ayala Mantilla Tarcisio cáceres toro

Reinaldo Chavarro Buriticá María Elena Giraldo Gómez

Alier Eduardo Hernández E. Ricardo Hoyos Duque

Jesús María Lemos Bustamante Ligia López Díaz

Roberto Medina López Gabriel Eduardo Mendoza

Olga Inés Navarrete B. Alejandro Ordóñez M.

María Inés Ortiz Barbosa Juan Ángel Palacio Hincapié

Darío Quiñones Pinilla Germán Rodríguez Villamizar

Manuel Santiago Urueta Ayola

Mercedes Tovar de Herrán

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

