

ACTOS DEMANDABLES – La totalidad de actos que conformen el agotamiento de la vía gubernativa / ACTO QUE DEFINE UNA SITUACION PARTICULAR – Es un acto demandable, junto con las decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica

A fin de ejercer la acción subjetiva de anulación consagrada en el artículo 85 del C.C.A., es menester, entre otros requisitos de orden procedimental y sustancial, que la parte actora dentro del libelo introductorio individualice con toda precisión el acto o los actos a demandar, bajo las reglas o directrices establecidas por el Legislador en el artículo 138 del C.C.A., que dispone en síntesis la demandabilidad de la totalidad de actos que hayan conformado el agotamiento de la vía gubernativa salvo aquellos casos en los que el acto definitivo es revocado, evento en el que tan sólo procede demandar la última decisión. A partir de lo anterior, es claro que en todo caso debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la Administración frente a una situación jurídica particular, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo, pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del Juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.

SENTENCIA INHIBITORIA – Eventos en los que procede / INEPTA DEMANDA – No demanda el acto administrativo que contiene la decisión tachada de ilegal / INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA - No demanda el acto administrativo que contiene la decisión tachada de ilegal y por el juez no puede emitir juicio alguno / SENTENCIA INHIBITORIA - Ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir la pretensión de la demanda

A nivel del petitum la situación en mención se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez. Así, en tanto la parte demandante omitió cuestionar el acto administrativo que en principio y sustancialmente contiene la decisión tachada de ilegalidad en el sub examine -Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002-, no podía válidamente emitirse juicio alguno, razón por la que se concluye la ineptitud sustantiva de la demanda y la decisión inhibitoria al respecto, en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la actora. Si bien existen sentencias de esta Corporación que soportan la decisión adoptada por el a quo, lo cierto es que en el sub examine no resulta acertada la negativa frente a las pretensiones de la demanda, por cuanto ello sesgaría un derecho que eventualmente asiste a la parte accionante de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales que han abordado el tema de los factores base de liquidación de la pensión gracia y que en este caso se niega no por ausencia del mismo -tesis bajo la cual se impondría la negativa indisoluble de las pretensiones incoadas- sino porque media un acto administrativo que habilitó ilegítimamente una reliquidación pensional y no fue

cuestionado dentro de la acción subjetiva ejercida, decisión que bajo los efectos de la cosa juzgada impediría que el beneficiario de la pensión gracia cuestionara nuevamente los actos aquí demandados en procura de la realización del derecho a la reliquidación al cual aspira, razón por la que en estos casos se impone para el Juzgador la decisión inhibitoria, que permite entratándose de asuntos relativos a derechos pensionales frente a los cuales no operan el fenómeno de la caducidad, un nuevo cuestionamiento judicial del derecho, convocando los actos que necesariamente deben ser objeto de la decisión de legalidad en aras de la definición del derecho.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

Bogota DC; dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011).-

Radicación número: 76001-23-31-000-2006-02409-01(1282-10)

Actor: AMPARO VALLEJO JARAMILLO.

Demandado: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL

Decide la Sala el recurso de apelación, interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual se negaron las súplicas de la demanda interpuesta por la señora Amparo Vallejo Jaramillo contra la Caja Nacional de Previsión Social, en procura de obtener la reliquidación y pago de la pensión gracia reconocida.

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCIÓN

La actora, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, instauró demanda para que se declare la nulidad de la Resolución No. 20503 del 19 de julio de 2005, por medio de la cual el Asesor de la Gerencia General de la Caja Nacional de

Previsión Social negó la reliquidación de su pensión gracia con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados en el año anterior a la consolidación del status jurídico de pensionada; y de la Resolución No. 8400 del 30 de noviembre de 2005, proferida por el Jefe de la Oficina Jurídica de dicha Entidad, que desató el recurso de reposición interpuesto contra la decisión inicial, confirmándola en todas sus partes.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la Caja Nacional de Previsión Social al reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión gracia a partir de la fecha en que adquirió el status de pensionada, teniendo en cuenta además de los factores ya reconocidos, los que no fueron tenidos en cuenta, esto es, el subsidio de transporte, el sobresueldo, la prima vacacional, la prima de alimentación, la prima de grado, la prima de clima, la prima de escalafón, la prima semestral, y el auxilio de movilización, devengados entre el año 1993 y 1994. Pide además, que las sumas adeudadas sean ajustadas e indexadas; como también, que se ordene el pago de intereses y el cumplimiento de la sentencia en los términos contemplados en los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A..

2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Como sustento de las pretensiones, la parte demandante expuso los siguientes hechos:

2.1 La señora Amparo Vallejo Jaramillo nació el 21 de septiembre de 1944 y laboró ininterrumpidamente en la docencia oficial al servicio del Departamento del Valle del Cauca desde el 3 de junio de 1971.

2.2 Al reunir 50 años de edad y 20 años de servicios, el 21 de septiembre de 1994, elevó solicitud ante la Caja Nacional de Previsión Social radicada bajo el número 000437 del 1° de febrero de 1995, a fin de obtener el reconocimiento y pago de la pensión gracia consagrada en las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933

2.3 La Entidad requerida reconoció la pensión gracia mediante Resolución No. 008033 del 22 de julio de 1996 en cuantía de \$171.423.99, con efectividad a partir de la fecha de consolidación de su status pensional -el 21 de septiembre de 1994-, sin incluir la totalidad de factores salariales devengados por la actora en el año anterior a la adquisición del derecho pensional, desconociendo la normatividad aplicable a dicha prestación especial.

2.4 Mediante Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002, la Caja Nacional de Previsión Social reliquidó el derecho pensional aludido por retiro definitivo del servicio, sin tener en cuenta igualmente la totalidad de factores devengados en el último año de servicios.

2.5 A fin de que la Entidad ahora accionada procediera a reconocer los factores salariales reclamados, se elevó petición el 17 de mayo de 2004, radicada bajo el No. 18871.

2.6 En respuesta de lo anterior se expidió la Resolución No. 20503 del 19 de julio de 2005, en la que se negó la revisión de la pensión gracia de jubilación, reiterándose la aplicación de los factores de liquidación pensional contenidos en la Leyes 33 y 62 de 1985.

2.7 La anterior decisión fue objeto del recurso de reposición, desatado a través de la Resolución No. 8400 del 30 de noviembre de 2005, confirmando la negativa frente a la solicitud de reliquidación, al considerar que la liquidación del quantum pensional debía regirse por las disposiciones contenidas en las Leyes 33 y 62 de 1985.

Invocó como disposiciones violadas los artículos: 1°, 2°, 4°, 5°, 6°, 25, 48, 53 y 58 de la Constitución Política, 2° de la Ley 114 de 1913, 4° de la Ley 4ª de 1966, 1° inc. 2° de la Ley 33 de 1985, 5° del Decreto Reglamentario 1743 de 1966; las Leyes 6ª de 1945 y 24 de 1947 .

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Notificada en debida forma (fl. 42), la Entidad accionada por intermedio de apoderado judicial legalmente constituido contestó oportunamente la demanda (fl. 49). En su escrito, se opuso a todas las pretensiones propuestas por la actora al considerar que los actos demandados se concibieron de conformidad con las normas vigentes para la fecha de reconocimiento de la pensión gracia.

Frente a los hechos, señaló que la demandante debía probar todos y cada uno de los fundamentos fácticos que sustentan sus pretensiones por los medios probatorios previstos en la Ley.

Afirmó que las normas que crearon la prestación aludida no precisaron los factores a incluir en su liquidación, como quiera que se trata de una pensión gratuita a cargo del Estado que no requiere aportes para su otorgamiento, razón por la que se aplicaron las disposiciones de carácter general que rigen para todos los empleados públicos en este sentido, es decir, las Leyes 33 y 62 de 1985.

Propuso como excepciones la prescripción, el cobro de lo no debido, la inexistencia de la obligación y la compensación, sustentadas sucintamente dentro del escrito de oposición.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal negó las súplicas de la demanda (fl. 119).

Luego de realizar el análisis normativo y jurisprudencial del caso, consideró que al haberse efectuado ilegítimamente la reliquidación de la pensión gracia de la actora por retiro definitivo, se tornaba inadmisibles mejorar un derecho reconocido en contravía de lo dispuesto en la Ley, por cuanto dicha prestación no debió reajustarse con inclusión de nuevos tiempos de servicios.

Por lo anterior y en tanto el acto de reliquidación referido no fue objeto de cuestionamiento judicial dentro de ésta causa, no podía accederse a la pretensión de la demandante, más por cuanto el despacho favorable del asunto desmejoraría ostensiblemente el derecho ya reconocido.

III. LA APELACIÓN

La parte demandante apeló oportunamente la providencia del a quo y solicitó su revocatoria (fl. 134 y 144).

Manifestó su desacuerdo con el fallo impugnado en tanto considera que debe reliquidarse la pensión gracia percibida por la actora teniendo en cuenta la totalidad de los factores salariales devengados por ésta en el año anterior a la consolidación del derecho pensional.

Afirma que por tratarse de una pensión especial, no puede darse aplicación al contenido de las Leyes 33 y 62 de 1985 para liquidarla como lo hizo la demandada y que por el contrario, debe observarse la reiterada jurisprudencia existente en la materia, que habilita la pretensión de la actora en sentido de la procedencia de la reliquidación solicitada.

Por último, señala que la aplicación de las Leyes 33 y 62 de 1985 desmejoran la situación de los beneficiarios de la pensión gracia y que la reliquidación solicitada, con la inclusión de la totalidad de factores devengados en el año anterior a la consolidación de su status pensional y con los incrementos anuales determinados en la Ley, supera ampliamente el valor reconocido en Resolución No. 23701 de 2000, razón por la que desvirtúa la afirmación del a quo en tal sentido y solicita se acceda a las pretensiones incoadas.

Agotado el trámite procesal y al no observarse causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir previas las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES

1. Cuestión Previa.

Bajo el marco del litigio propuesto en el petitum y de acuerdo al recurso de apelación ejercido por la parte demandante, correspondería a la Sala en esta instancia examinar la legalidad de las Resoluciones No. 20503 del 19 de julio 2005 y No. 8400 del 30 noviembre de 2005, en orden a determinar si la señora Amparo Vallejo Jaramillo tiene derecho o no a la reliquidación de la pensión gracia reconocida, con inclusión de la totalidad de factores devengados en el año anterior a la consolidación de su status pensional; sin embargo, al estudiar el expediente de la referencia y la actuación administrativa adelantada por la accionante en procura de la definición del derecho pensional en discusión, se advierte la indebida individualización de los actos acusables, vicio que doctrinariamente se define como una proposición jurídica incompleta que implica la ineptitud sustantiva de la demanda interpuesta e inhabilita a la Sala para emitir pronunciamiento de fondo frente a la litis, bajo las consideraciones que a continuación se exponen:

En efecto, a fin de ejercer la acción subjetiva de anulación consagrada en el artículo 85 del C.C.A., es menester, entre otros requisitos de orden procedimental y sustancial, que la parte actora dentro del libelo introductorio individualice con toda precisión el acto o los actos a demandar, bajo las reglas o directrices establecidas por el Legislador en el artículo 138 del C.C.A.,¹ que dispone en síntesis la demandabilidad de la totalidad de actos que hayan conformado el agotamiento de la vía gubernativa salvo aquellos casos en los que el acto definitivo es revocado, evento en el que tan sólo procede demandar la última decisión.

A partir de lo anterior, es claro que en todo caso debe demandarse el acto administrativo que contiene la manifestación de voluntad de la Administración frente a una situación jurídica particular, junto con aquellas decisiones que en vía gubernativa constituyan una unidad jurídica con el mismo,

¹ Artículo 138, Modificado por el Decreto 2304 de 1989, artículo 24. Cuando se demande la nulidad del acto se le debe individualizar con toda precisión.

(...)

Si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen; pero si fue revocado, sólo procede demandar la última decisión. (...)."

pues ello compone necesariamente la órbita de decisión del Juez frente a una pretensión anulatoria, precisamente por la identidad y unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que pueda segmentarse bajo tales condiciones el análisis de su legalidad.

La inobservancia de lo expuesto vicia sustancialmente el contenido de la pretensión anulatoria en el marco de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, lo que se traduce en la configuración de la denominada proposición jurídica incompleta que impide el ejercicio de la capacidad decisoria del Juez frente al litigio propuesto, tornando procedente la declaración inhibitoria al respecto.

A nivel del petitum la situación en mención se suscita en dos casos de ocurrencia alternativa o sumada a saber: i) Cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa petendi, o ii) Cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez.

2. Caso Concreto.

En el sub examine la actuación adelantada por la demandante en procura de la definición de su derecho a la pensión gracia implicó en principio un acto de reconocimiento expedido por la Caja Nacional de Previsión Social mediante Resolución No. 008033 del 22 de julio de 1996 que estableció dicha prestación en cuantía de \$171.423.99, con efectividad a partir de la fecha de consolidación de su status pensional -el 21 de septiembre de 1994-.

Luego mediante **Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002**, la Caja Nacional de Previsión Social **reliquidó el derecho pensional aludido con ocasión del retiro definitivo del servicio de la actora** aplicando los factores salariales contenidos en las Leyes 33 y 62 de 1985, es decir, las normas aplicables para las pensiones ordinarias.

Por considerar equivocada la liquidación efectuada, en tanto no se fijó el quantum pensional con observancia de la normatividad especial aplicable en la materia, que establece la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados por la beneficiaria de la pensión gracia **en el año anterior a la adquisición del derecho pensional**, la señora Amparo Vallejo Jaramillo, elevó petición el 17 de mayo de 2004 bajo el No. 18871, a fin de que la Entidad ahora accionada procediera a reconocer los factores salariales reclamados, solicitud que motivó la expedición de la Resolución No. 20503 del 19 de julio de 2005, en la que se negó la revisión de la pensión gracia de jubilación, reiterándose la aplicación de los factores de liquidación pensional contenidos en la Leyes 33 y 62 de 1985 precisados en la Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002.

La anterior decisión fue objeto del recurso de reposición, desatado a través de la Resolución No. 8400 del 30 de noviembre de 2005, confirmando la negativa frente a la solicitud de reliquidación, al considerar que la liquidación del quantum pensional debía regirse por las disposiciones contenidas en las Leyes 33 y 62 de 1985.

Así, de conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes se tiene, que contrario a lo expuesto por el a quo -quien profirió decisión respecto de las dos últimas resoluciones acusadas-, la parte actora debió demandar en el sub examine la Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002, pues ésta principalmente, al igual que los actos acusados, contiene la manifestación de voluntad de la Administración que se pretende atacar, es decir, la decisión respecto de la reliquidación pensional con los fundamentos jurídicos y de hecho que se estiman contrarios a la Ley y que constituyen en últimas el objeto de la acción impetrada.

Por lo anterior, no es posible en este caso adelantar análisis de legalidad y decisión anulatoria únicamente frente a los actos censurados pues éstos de una u otra forma confirmaron la decisión de reliquidación obtenida en la mencionada Resolución, de manera que su contenido y sus efectos jurídicos ameritaban necesariamente su cuestionamiento judicial en razón de la unidad jurídica que guarda con las Resoluciones posteriormente expedidas.

Así, en tanto la parte demandante omitió cuestionar el acto administrativo que en principio y sustancialmente contiene la decisión tachada de ilegalidad en el sub examine -Resolución No. 23701 del 23 de agosto de 2002-, no podía válidamente emitirse juicio alguno, razón por la que se concluye la ineptitud sustantiva de la demanda y la decisión inhibitoria al respecto, en ausencia de la proposición jurídica necesaria para definir de manera adecuada la pretensión de la actora.

Si bien existen sentencias de esta Corporación que soportan la decisión adoptada por el a quo,² lo cierto es que en el sub examine no resulta acertada la negativa frente a las pretensiones de la demanda, por cuanto ello sesgaría un derecho que eventualmente asiste a la parte accionante de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales que han abordado el tema de los factores base de liquidación de la pensión gracia³ y que en este caso se niega **no por ausencia del mismo** -tesis bajo la cual se impondría la negativa indisoluble de las pretensiones incoadas- sino porque media un acto administrativo que habilitó ilegítimamente una reliquidación pensional y no fue cuestionado dentro de la acción subjetiva ejercida, decisión que bajo los efectos de la cosa juzgada impediría que el beneficiario de la pensión gracia cuestionara nuevamente los actos aquí demandados en procura de la realización del derecho a la reliquidación al cual aspira, razón por la que en estos casos se impone para el Juzgador la decisión inhibitoria, que permite entratándose de asuntos relativos a derechos pensionales frente a los cuales no operan el fenómeno de la caducidad, un nuevo cuestionamiento judicial del derecho, convocando los actos que necesariamente deben ser objeto de la decisión de legalidad en aras de la definición del derecho.

Bajo las anteriores consideraciones, la Sala rectifica la posición asumida en las citadas providencias y revocará el fallo del a quo, para proferir en su lugar decisión inhibitoria al respecto por virtud de la proposición jurídica incompleta advertida.

² Sección Segunda. Sentencias del 16 de marzo de 2006 y 24 de mayo de 2007 proferidas dentro de los Procesos Rads. Internos 2099-05 y 7939-05 respectivamente.

³ Sección Segunda. Subsección A. Sentencias del 27 de marzo, 6 de agosto y 23 de octubre de 2008. Expedientes Nos. 1445-07, 0578-08, 0591-08, respectivamente.

Por último, debe precisarse que ésta Sala en diferentes oportunidades ha sostenido que la decisión inhibitoria no es la manera normal y adecuada de concluir un pleito, más en asuntos pensionales en los que ha propugnado por superar la ritualidad en aras de la efectividad de los derechos; sin embargo, en casos como éste, no puede simplemente superarse el asunto habilitando el análisis de legalidad escasamente propuesto pues ante una eventual decisión anulatoria y restablecimiento del derecho, las consecuencias del acto no cuestionado se mantendrían incólumes en contravía de la normatividad aplicable y en detrimento de los recursos públicos destinados a la Seguridad Social.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Leyes.

F A L L A

REVÓCASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el veintitrés (23) de marzo de dos mil diez (2010) dentro del

proceso instaurado por Amparo Vallejo Jaramillo contra la Caja Nacional de Previsión Social, que negó las súplicas de la demanda. En su lugar:

DECLÁRASE INHIBIDA la Sala para emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en

sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Radicación No. 760012331000200602409 01 (1282-10). Actor: Amparo Vallejo Jaramillo.