

República de Colombia
Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad



Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

MEDELLÍN,

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01
INSTANCIA	SEGUNDA
DECISIÓN	CONFIRMA AUTO
ASUNTO	ACTOS DE EJECUCIÓN

Conoce el Despacho del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra del auto proferido por el **Juzgado Veintiséis (26) Administrativo del Circuito de Medellín**, el 14 de febrero de 2013, mediante el cual, se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento de carácter laboral, promovida por CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN en contra ISABEL ARANGO DE GAVIRIA.

ANTECEDENTES

CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN", en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución No. **UGM 018686 DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 2011**, por medio de la cual se re-liquidó la pensión de **ISABEL ARANGO DE GAVIRIA** con el cien por ciento (100%) de la bonificación por servicios prestados.

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

En consecuencia, solicita, a título de restablecimiento del derecho, que se declare que no hay lugar a pago alguno con fundamento en la resolución acusada.

Todo, porque la cuantía de la bonificación por servicios prestados que debía tenerse en cuenta para la re-liquidación de la pensión ascendía a la doceava parte de la misma y no al cien por ciento (100%), ya que al tratarse de una prestación anual debe procederse a su fraccionamiento con miras a establecer cuál es el monto mensual que le corresponde al servidor¹.

DECISIÓN JUDICIAL DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Veintiséis Administrativo del Circuito de Medellín, por auto **del 14 de febrero de 2013**, rechazó la demanda de la referencia, por considerar que los actos que se pretenden demandar son de ejecución, toda vez que dan cumplimiento a una providencia judicial y por lo tanto, no son susceptibles de control jurisdiccional.

RECURSO DE APELACIÓN

CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN a través de apoderado presenta recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda, toda vez que considera que no se trata de un mero acto de ejecución sino que además es un acto administrativo por medio del cual se decide en forma definitiva la re-liquidación de la pensión de la señora ARANGO DE GAVIRIA y que además no fue emitido en cumplimiento de una providencia judicial proferida por el juez natural o de la causa, sino *“de un fallo emitido en una acción de tutela, lo que reviste notable relevancia”*.

¹ En apoyo de su posición refiere distintos pronunciamientos del Consejo de Estado en los que, en últimas, se indica que *“al ser una prima anual, se debe tener en cuenta su doceava parte para la liquidación pensional”*

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

Estima la entidad, que tratándose de una decisión jurisdiccional proveniente de una acción de tutela, no puede darse la misma aplicación de cuando se trata de fallos judiciales en procesos ordinarios donde *“el Juez tuvo la oportunidad de enjuiciar determinada actuación, con sujeción a las formas propias de cada juicio, mediante el desarrollo de las etapas procesales correspondientes y con garantía de los derechos al debido proceso y al derecho de defensa.”*

Por tales razones, solicita se revoque el auto apelado y en su lugar se dispone la admisión de la demanda.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Según lo establecido en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en Primera Instancia.

2.- Problema jurídico

En atención a los argumentos expuestos en la apelación, corresponde determinar si estamos en presencia de actos de ejecución o en su defecto frente a actos demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3.- Del caso concreto

Se advierte desde ya, que el auto por medio del cual se rechazó la demanda, será confirmado por tratarse de un asunto no susceptible de control judicial, de conformidad con lo contemplado en el ordinal 3º del artículo 169 del C.P.A.C.A.², según pasa a exponerse.

²Art. 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:
(...)

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

1.- El derecho a la administración de justicia como derecho de configuración legal es susceptible de ser limitado, puesto que el Legislador es el habilitado para proceder al establecimiento de condiciones previas de operatividad para su ejercicio adecuado, las cuales deben observar la finalidad de efectivización y garantía del derecho sustancial, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

Ello explica el porqué le corresponde la *“regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos; [lo que permite afirmar que] es atribución exclusiva del legislador, el cual, atendiendo a las circunstancias socio-políticas del país y a los requerimientos de justicia, goza para tales efectos de un amplio margen de configuración tan sólo limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales³ⁿ”*.

1.2.- Tratándose del ejercicio del derecho de acción ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el Legislador estableció ciertas condiciones para su ejercicio válido y, por ende, su habilitación para que el funcionario judicial adelante el conocimiento y trámite del litigio.

En este sentido, y para lo que interesa a la resolución del caso concreto, se contempló la imposibilidad de tramitar los asuntos cuando: i) hubiere operado la caducidad, ii) habiendo sido inadmitida la demanda no se hubiere procedido a su corrección dentro de la oportunidad legalmente establecida; y, iii) el asunto no sea susceptible de control judicial, bajo el entendido de que cuando se presente uno de estos eventos lo procedente es el rechazo de la demanda (art. 169 del C.P.A.C.A.).

3.- *Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial (...)*” Resalto de la Sala.

³ Corte Constitucional, sentencia del veintinueve (29) de mayo de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, exp.: D- 3798 (C-426-02).

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

Luego, como se establecieron estos eventos de rechazo de la demanda, los mismos son los que se deben verificar o registrar para estructurar tal determinación que, naturalmente, se constituye en una limitación válida del derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto no se observa como desproporcionada o irrazonable de cara al contenido de principios como el de seguridad jurídica, entre otros.

2.- En la demanda se solicita la declaración de nulidad de un acto de ejecución que, conforme el precedente jurisprudencial, no es pasible de control judicial. En efecto:

2.1.- El Juzgado Séptimo (7º) Penal del Circuito de Manizales, mediante pronunciamiento del treinta (30) de mayo de 2008, ordenó a CAJANAL EICE “EN LIQUIDACIÓN”, en el término máximo de veinte (20) días, *“RECONOCER Y PAGAR EL CIENTO POR CIENTO DE LA BONIFICACIÓN POR SERVICIOS, las pensiones de jubilación de los titulares del derecho (...) GUSTAVO ALBERTO RIVERA CARDONA”*.

2.2.- En cumplimiento de tal orden se expidió la Resolución hoy acusada que bien puede calificarse como un acto de ejecución atendiendo lo siguiente: i) así se puso de presente en el título del acto cuestionado; ii) en el acto administrativo no se modificó la situación jurídica creada por la providencia judicial. En él sólo se dispuso la re-liquidación con base en la inclusión en el I.B.L. de la bonificación por compensación en cuantía del cien por ciento (100%), tal como lo dispuso el Juez de Tutela⁴.

2.3.- En esas condiciones no es posible acometer el control judicial de tal determinación, ya que a través de la misma no se está poniendo fin a una actuación administrativa o haciendo imposible su trámite. En últimas, no se está modificando ninguna situación jurídica, puesto que la misma fue

⁴ Ello explica el porqué en el acto se Dice que la decisión se toma en cumplimiento de una orden judicial, aun cuando no se estaba de acuerdo con tal inclusión, puesto que se estimaba que con la misma se estaban desconociendo *“presupuestos constitucionales de sostenibilidad de las pensiones”*

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

decidida, definitivamente, por la decisión judicial, con los efectos de cosa juzgada, que lo hacen intangible.

2.4.- Ha expresado, el Consejo de Estado que *“...por regla general, los actos de ejecución que se dicten para el cumplimiento de una sentencia judicial o de una conciliación judicial debidamente aprobada, ..., no son actos administrativos definitivos, lo que excluye cualquier análisis o pronunciamiento de fondo en torno a éstos, ... dado que no se trata de actos administrativos definitivos, o sea, mediante los cuales se finalice una actuación administrativa o se impida su continuación, sino que son meros actos de cumplimiento o ejecución⁵. Dicho de otro modo, “[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución⁶.”*; planteamiento sostenido, de igual manera, por la doctrina nacional⁷.

3.- Es cierto que el Consejo de Estado en pronunciamiento de tutela del año 2011, sostuvo que sí es posible controlar judicialmente los actos de ejecución de las acciones de tutela, en razón del carácter disímil que informa las acciones de tutela y las de nulidad y restablecimiento del derecho⁸.

4.- Pero no es menos cierto, que existe también un pronunciamiento posterior de la Corte Constitucional, órgano de cierre en esta materia, en el que se expresó la imposibilidad de que el Juez Natural aborde el conocimiento de asuntos decididos definitivamente por el Juez de Tutela, puesto que la determinación adoptada por estos últimos hace tránsito a cosa juzgada, lo

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 5 de abril de 2001, exp. 17.872, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-sección B, pronunciamiento del ocho (08) de febrero de 2012, M.P.: Ruth Stella Correa Palacio, exp.: 20689.

⁷ Al respecto ha sostenido Carlos Betancur Jaramillo que *“[d]icha resolución [se refiere a la de ejecución] no es más que un acto de cumplimiento de un fallo judicial y no la culminación de una actuación administrativa que, como es sabido, es antecedente del proceso y no consecuencia del mismo.... Tanto es así que la reapertura del debate gubernativo y el posible paso jurisdiccional equivaldría al desconocimiento de la cosa juzgada. Bastaría que la resolución de cumplimiento no acatara todos los términos del fallo o los desconociera en algún sentido para que el administrado tuviera que embarcarse en un nuevo proceso; proceso que a su turno daría lugar a otro, y éste a otro, indefinidamente”*. Betancur Jaramillo, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Medellín, Señal Editora, 2009, 7ª Ed. págs. 549 a 551

⁸ En tal sentido señaló *“que si bien la resolución en cuestión tiene la connotación de acto de ejecución, al ser cumplimiento de una sentencia, lo cierto es que la orden fue impartida dentro de un acción de tutela que es de naturaleza distinta a la de la acción ordinaria, motivo por el cual es probable su estudio a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sub-sección A, pronunciamiento del veinticinco (25) de octubre de 2011, M.P.: Gustavo Gómez Aranguren, rdo. No.: 11001-03-15-000-2011-01385-00 (AC)

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

que supone, en sus palabras, “el cierre definitivo de la discusión sobre el objeto de estudio del amparo”⁹; argumento que explica el porqué se dejaron sin efectos las decisiones proferidas por los Jueces Laborales, en esa ocasión, ya que se trataba de una sentencia contra providencia judicial.

En este sentido se dijo en la sentencia:

“32. En este punto conviene hacer énfasis en el carácter permanente del reconocimiento de la pensión de vejez, con lo cual se desplazó la competencia del juez natural para definir el asunto. Y es que no puede perderse de vista que el juez constitucional sólo se involucra en el reconocimiento de derechos que pueden ser discutidos en otros escenarios jurisdiccionales bajo tres hipótesis: la necesidad de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; la falta de idoneidad o la falta de eficacia de los mecanismos ordinarios para brindar una protección adecuada, integral y oportuna a intereses iusfundamentales, en el marco del caso concreto. En el primero de esos supuestos, el amparo se concede de forma transitoria así que, por definición, se preserva expresamente la competencia del juez natural de cada proceso para pronunciarse definitivamente sobre la controversia planteada, debido a la carga impuesta al accionante en el sentido de interponer las acciones legales ordinarias dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación del fallo. En los dos eventos restantes, el amparo adquiere un carácter definitivo. En efecto, el fallo de tutela por medio del cual se resolvió el reconocimiento de la pensión del señor Ávila Valencia, se decidió bajo la consideración de que la acción ordinaria laboral si bien era idónea, no era eficaz para proteger sus derechos fundamentales, y por ello, ambos jueces de instancia resolvieron reconocer el amparo definitivo del derecho acceder a su pensión de vejez, con lo cual se definió que el actor no tenía la carga de acudir al proceso ordinario.

33. Ahora bien, reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que un fallo de tutela hace transito a cosa juzgada una vez es enviado a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y la Corte decide seleccionarlo o excluirlo de revisión. Cualquiera de las dos circunstancias, implica el análisis del caso y el cierre definitivo de la discusión sobre el objeto de estudio del amparo. De esta manera, la Sala advierte que, en el caso objeto de revisión la sentencia de tutela emitida, en primera por el Juzgado Octavo Administrativo de Bucaramanga, y en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Santander hizo transito a cosa juzgada por cuanto fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión y esta Corporación por medio de auto notificado el tres (3) de febrero de dos mil diez (2010) decidió no seleccionarla.¹⁰

34. En ese estado de cosas, la Sala estima que las autoridades judiciales que conocieron del proceso ordinario laboral promovido por el señor Nicolás Ávila Valencia en cumplimiento de lo señalado por el ISS, no podían someter nuevamente a un estudio de fondo el reconocimiento de la pensión del señor Nicolás Ávila Valencia, reabriendo un debate que ya había culminado, en tanto, como ya se explicó, este asunto, había sido decidido de

⁹ Corte Constitucional, sentencia del once (11) de octubre de 2012, M.P.: María Victoria Calle Correa, exp.: T-3490939.(T-794/12).

¹⁰ Al consultar la página Web de esta Corporación, se constata que fue radicada bajo el número T-24988 77, expediente que fue excluido de revisión por medio de auto notificado el 3 de febrero de 2010.

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

manera definitiva por medio de una sentencia de tutela que hizo tránsito a cosa juzgada y, estaba demostrado que en los dos (2) procesos se estructuraban los presupuestos que, de conformidad con el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, configuran la cosa juzgada. Por consiguiente, los jueces de la causa puesta a discusión tenían el deber legal y constitucional de declarar de oficio la excepción de cosa juzgada.”

4.1.-Además, en pronunciamiento del año 2012, el mismo Consejo de Estado retomó la regla jurisprudencial establecida antes de la expedición del pronunciamiento de tutela proferido en el año 2011, esto es, que sólo es posible controlar judicialmente los actos administrativos expedidos en cumplimiento de sentencias, cuando en los mismos se “exceda” lo dispuesto en la decisión judicial que se dice cumplir, de manera que se cree o modifique la situación previamente definida. De ahí que se afirmara a modo de conclusión del caso concreto:

“Por lo anterior, es evidente, que el asunto que se debate no está dirigido a estudiar la nulidad de un acto de ejecución, toda vez que la negativa de reintegro proferida por la entidad, fue proferida como resultado de la petición que formuló el actor en tal sentido, y aunque en ella el actor invocó una decisión judicial (sentencia proferida por la Corte Constitucional) ésta no ordenó el reintegro. Así las cosas, el acto acusado se apartó de lo señalado en el fallo de tutela, razón por la cual, es enjuiciable ante esta jurisdicción¹¹.”

5.- La sentencia de tutela que originó el acto que se demanda, es explícita al indicar que el amparo es definitivo, lo que excluye su transitoriedad, reafirmada tal conclusión, en el hecho de que no se impuso la carga al interesado de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Luego, como el acto demandado es de ejecución; que el mismo no “excede” la orden judicial; que la tutela operó como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales del beneficiario del acto, es forzoso el rechazo de la demanda porque si el acto jurisdiccional, como lo es la sentencia de tutela, decide de manera definitiva el conflicto, no puede reabrirse su debate jurisdiccional por vía de tales mecanismos.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del dieciocho (18) de octubre de 2012, M.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila, exp.: 1090-12.

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN
DEMANDADO	ISABEL ARANGO DE GAVIRIA
RADICADO	05001 33 33 026 2012 00423 01

Recuérdese que la competencia del Juez Natural para pronunciarse acerca del fondo del asunto sólo se conserva cuando la protección constitucional se concede de manera transitoria, debido a la carga que se impone al accionante de ejercitar, dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del fallo, las acciones ordinarias pertinentes; carácter que no fue el reconocido en la sentencia de tutela que se aduce como cumplida en el acto demandado.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD,**

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto proferido el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral de Medellín, el 14 de febrero de 2013, por medio del cual se rechaza la demanda de la referencia.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen, para lo de su competencia, una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE

Esta providencia, se estudió y aprobó en Sala de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ