



**JUZGADO VEINTITRÉS ADMINISTRATIVO ORAL
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
MEDELLÍN - ANTIOQUIA**

Medellín, trece (13) de marzo de dos mil trece (2013)

MEDIO DE CONTROL: DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -
LESIVIDAD
DEMANDANTE: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. EN
LIQUIDACIÓN
DEMANDADO: CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL E.I.C.E. EN
LIQUIDACIÓN
AUTO INTER: 142
RADICADO: 2013 – 00200

ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR SER UN ASUNTO NO
SUSCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL

ANTECEDENTES

El 28 de febrero de 2013¹, CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN" presentó demanda, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011², con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución UGM 051615 del 9 de julio de 2012, por medio de la que se modificó la Resolución No. UGM 040958 del 30 de marzo de 2012, "*Por la cual se Reliquida una Pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE AGUADAS CALDAS*", en cuyo fallo se ordenó reliquidar la pensión de vejez de la señora GEMMA ESPERANZA HINCAPIE LOAIZA, con el 75% de la asignación mensual más elevada que devengue en el último año de servicio, reconociéndole los factores salariales por prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de productividad y el 100% por bonificación por servicios devengados en el último año de servicio.

En consecuencia, como restablecimiento del derecho, solicita se declare que a la señora GEMMA ESPERANZA HINCAPIE LOAIZA, no le asiste el derecho a que su pensión de jubilación sea reliquidada en los términos ordenados por vía de tutela, y por lo tanto, no haya lugar al pago del valor alguno.

Todo, porque considera que la cuantía de la bonificación por servicios prestados que debía tenerse en cuenta para la re-liquidación de la pensión de vejez ascendía a la doceava parte de la misma y no al cien por ciento (100%) como se liquidó en cumplimiento de la orden judicial de tutela, puesto que al tratarse de una prestación anual debe fraccionarse, a efectos de establecer cuál es la proporción mensual de la misma, con miras a incluirla dentro de lo devengado mensualmente, no anualmente, por el servidor.

¹Constancia de presentación ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito de medellín, obrante a folio 16.

² En adelante C.P.A.C.A.

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"*.

CONSIDERACIONES

Se advierte desde ya que la petición de la referencia será rechazada 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.³, según pasa a exponerse.

1.- De los actos de ejecución de sentencias judiciales.

1.1.- Los actos por medio de los que se da cabal cumplimiento a providencias judiciales no son pasibles de control judicial, si se tiene en cuenta que a través de los mismos 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 ya se vio afectada por la decisión judicial.

Aceptar el planteamiento contrario implicaría desconocer los efectos de la cosa juzgada; figura a la luz de la cual el pronunciamiento judicial resulta intangible, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica que dota de certeza y definición a las situaciones ya definidas por la Jurisdicción.

1.2.- En este sentido el Consejo de Estado ha expresado 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 ejecución⁴. Dicho de otro modo, "[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución⁵."

Tal planteamiento ha sido sostenido también por la doctrina nacional. En este sentido BETANCUR JARAMILLO, Carlos ha manifestado 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, indefinidamente⁶".*

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional, en Sentencia T-794 de 2012, expresó:

³Art. 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:
(...)

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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶Betancur Jaramillo, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Medellín, Señal Editora, 2009, 7ª Ed. págs. 549 a 551. Citado en: 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

"Segundo Problema- Una autoridad judicial viola los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de un ciudadano cuando vuelve a someter a un estudio de fondo el goce efectivo de un derecho que ya ha sido reconocido y protegido definitivamente en sede judicial

[...]

28. Sea lo primero manifestar que esta Sala piensa que en las sentencias provenientes del juicio ordinario laboral respecto del reconocimiento de la pensión de vejez del actor, si se vulneraron varios de sus derechos fundamentales. Entre estos, el debido proceso porque incurrieron en un yerro sustantivo al desconocer que sobre el mismo asunto había una sentencia ejecutoriada que había hecho transito a cosa juzgada, por lo que no le era dable a los jueces volver a realizar un estudio de fondo respecto del reconocimiento de la pensión del señor Nicolás Ávila Valencia. A continuación la Sala explicará las razones por las cuales se puede llegar a esta conclusión.

29. Para comenzar, es importante tener en cuenta que el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil fija los criterios a los cuales debe atender un juez para establecer si se abstiene de resolver de fondo un caso, sobre la base de que ya ha sido decidido por una providencia con fuerza de cosa juzgada.⁷ Y según ese precepto, una sentencia ejecutoriada tiene fuerza de cosa juzgada, "siempre que el nuevo proceso verse sobre el (i) mismo objeto, y se funde en la (ii) misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya (iii) identidad jurídica de partes". [...]

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.⁸

⁷ Artículo 332 del Código de Procedimiento Civil: "[l]a sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes. (...)". Aunque otros códigos de procedimiento hacen alusión a la cosa juzgada, los "principios tutelares" están dispuestos en el Código de Procedimiento Civil, razón por la cual sólo se cita tal norma.

⁸ Al consultar la pagina 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.

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 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.”.

1.3.- No obstante, cuando en cumplimiento del fallo, la administración se aparte del alcance del mismo es viable el cuestionamiento de legalidad respecto de tal actuación puesto que ya no se trata de un mero acto de ejecución sino de un nuevo acto administrativo que, por crear una situación jurídica diferente a la establecida en el fallo judicial, es controvertible judicialmente.

De ahí que el Consejo de Estado haya afirmado que “*si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que en el nuevo temperamento no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución, pues nace un nuevo acto administrativo, y por lo mismo, controvertible judicialmente*”.1.4.- En síntesis, los actos de cumplimiento de decisiones judiciales no son susceptibles de control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, salvo que en ellos se modifique o cree una situación jurídica nueva o diferente a la establecida en el pronunciamiento que se ejecuta.

2.- De la existencia de un acto de ejecución en el caso concreto.

Precisado lo anterior, se observa que en el caso bajo estudio se pretende la declaratoria de nulidad de un acto de ejecución de una sentencia judicial que, por no modificar la situación jurídica creada a partir de tal pronunciamiento –el judicial-, no es susceptible, según se anotó, de control jurisdiccional. En efecto:

2.1.- El Juzgado Civil del Circuito de Aguadas (Caldas), mediante pronunciamiento del 4 de marzo de 2011, ordenó a CAJANAL EICE “EN LIQUIDACIÓN”, en el término máximo de quince (15) días, “[...] *reliquidar la pensión de jubilación de acuerdo con el régimen especial establecido en el artículo 6 del Decreto 546 de 1971, y demás normas concordantes enunciadas en esta providencia, o sea el equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que devengue en el último año de servicio, reconociéndole los factores salariales por prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de productividad y el 100% por bonificación por servicios devengados en el último año de servicio* [...]”.

2.2.- En cumplimiento de tal orden se expidió la Resolución No. UGM 040958 del 30 de marzo de 2012, la que fuera posteriormente modificada por la Resolución No. UGM 051615 del 9 de julio de 2012 –*hoy atacada*-, en el entendido que en la primera de las resoluciones no se incluyó el 100% de la bonificación por servicios prestado. Se dice que en ejecución de tal determinación –la judicial-, habida cuenta que:

- i) así se puso de presente en los actos cuestionados, tanto en el acto acusado como en la resolución que fuera objeto de la modificación;
- ii) en el acto administrativo acusado no se modificó la situación jurídica creada por la providencia judicial, si se tiene en cuenta que en él sólo se dispuso la reliquidación con base en la inclusión en el I.B.L. de la bonificación por servicios

prestados en cuantía del cien por ciento (100%), tal como lo dispuso el Despacho Judicial⁹.

Ello explica el porqué se dijo *"La Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.I.C.E. hoy en Liquidación, salvaguarda cualquier responsabilidad de índole penal, fiscal, laboral o administrativa y disciplinaria que le pueda generar el presente Acto Administrativo; toda vez que con él se está dando estricto cumplimiento al Fallo de tutela –sic- proferido por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE AGUADAS CALDAS"*.

iii) en la demanda se reconoció ese carácter de acto de cumplimiento de providencia judicial. Es así como se dijo en el hecho quinto y sexto *"Por medio de la Resolución No. UGM 040958 de 30 de marzo de 2012, se da cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Manizales –sic-, aumentando el valor de la mesada de la pensión de vejez concedida a la señora GEMMA ESPERANZA HINCAPIE LOAIZA, a la suma de \$1.641.454.00, efectiva a partir del 1 de agosto de 2008. El anterior acto administrativo fue modificado y adicionada por la Resolución No. UGM 051615 de 9 de julio de 2012, el cual en lo pertinente al artículo 1 se eleva la cuantía de la pensión de vejez a la suma de \$2.077.553 y el artículo 2 establece que el pago de las diferencias causadas en la mesada pensional así como la indexación al momento del pago."*

2.3.- Toda vez que en el acto acusado sólo se ejecutó la orden impartida por el funcionario judicial del circuito de Aguadas (Caldas), fuerza concluir, se repite, que tal acto carece de aptitud para ser controlado judicialmente, puesto que por medio del mismo no se modificó la situación jurídica creada en la providencia judicial que se cumplía.

2.4.- Tal situación implica, al tenor de lo contemplado en el numeral 3 del artículo 169 del C.P.A.C.A., el rechazo de la demanda; actuación que constituye una limitación válida del derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto se trata de la configuración de uno de los eventos señalados por el Legislador, sin que se observe vulneración alguna del principio de proporcionalidad en su establecimiento.

Recuérdese que es el Legislador, en ejercicio de la cláusula de competencia, el habilitado para proceder a la *"regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos; [de ahí que se sostenga 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 sustanciales"*¹⁰, lo que supone, entonces, la posibilidad de que establezca unas condiciones previas de operatividad que conlleven limitaciones o condiciones para el ejercicio adecuado del derecho.

⁹ Fue por ello que en el acto cuestionado se consignó:

"Que de conformidad con lo ordenado por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE AGUADAS CALDAS es procedente efectuar la siguiente liquidación así:

FACTORES	AÑO	VALOR IBL
ASIGNACION BASICA MES	2008	\$1,739,952,00
BONIFICACIÓN POR SERVICIOS PRESTADOS	2008	\$634,358,00
PRIMA DE NAVIDAD	2007	\$168,987,00
PRIMA DE PRODUCTIVIDAD	2007	\$72,498,00
PRIMA DE SERVICIOS	2007	\$74,700,00
PRIMA DE VACACIONES	2008	\$79,575,00

¹⁰Corte Constitucional, sentencia del veintinueve (29) de mayo de 2002, M.P.: Rodrigo Escobar Gil, exp.: D- 3798 (C-426-02).

2.5.- Agréguese, que tampoco resulta procedente la adecuación prevista en el artículo 171 del C.P.A.C.A., toda vez que lo pretendido fue la declaratoria de nulidad de un acto administrativo; pedimento que se efectuó a través del medio de control llamado, en principio, a contener tal solicitud.

Así las cosas, el Despacho procederá a rechazar la demanda de la referencia, tal como se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

3.- El Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento, admitió la posibilidad de controlar vía judicial los actos de ejecución, en razón del carácter disímil que informa las acciones de tutela y la de nulidad y restablecimiento del derecho.

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”¹¹*.

El Despacho no comparte la misma posición, puesto que ella desconoce el carácter de cosa juzgada –material y formal- ínsito en las providencias judiciales, a la luz del que, una vez en firmes, se vuelven intangibles y, por ende, inmodificables.

Lo anterior adquiere relevancia en el sub examine, si se considera que el pronunciamiento del Juez de Tutela acerca de la inclusión de la bonificación por servicios no fue dictado como mecanismo transitorio, sino como mecanismo definitivo, lo que imposibilita su examen en esta vía judicial que no se constituye en una instancia adicional o revisora del Juez de Tutela. Tales inconformidades debieron ser planteadas como impugnación ante tal determinación; actuación que no se registró, conforme lo informa el material probatorio allegado con el libelo introductor.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTITRÉS ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO.- RECHAZAR la demanda de la referencia, por los motivos antes señalados.

SEGUNDO.- ORDENAR el archivo del expediente y la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFIQUESE

PILAR ESTRADA GONZÁLEZ

Juez.

COO.

¹¹Consejo 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).