Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad

Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez

MEDELLÍN,

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN"
DEMANDADO	CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN"
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00349-00
ASUNTO	RECHAZA DEMANDA

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 las Resoluciones No. UGM 02434 del seis (06) de enero de 2012, por medio de las que se re-liquidó la pensión de LUCELLY CEBALLOS CÁRDENAS con el cien por ciento (100%) de la bonificación por servicios prestados, .y, UGM 053673 del tres (03) de agosto de 2012.

En consecuencia, solicita, a título de restablecimiento del derecho, se ordene la devolución indexada de lo cancelado con la inclusión del cien por ciento (100%) de la bonificación por servicios prestados.

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 servidor[1].

---

[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*"

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN"
DEMANDADO	CAJANAL ICE "EN LIQUIDACIÓN"
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00349-00

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.[2], según pasa a exponerse.

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 sustanciales*[3]".

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, como habilitación para que el funcionario judicial adelante el conocimiento y trámite del litigio.

---

[2] "*Art. 169. Rechazo de la demanda. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*
(…)
3.- <u>Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial</u> (…)" 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).

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.).

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 veintiocho (28) de agosto de 2008, ordenó a CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN", en el término máximo de diez (10) días, "*RELIQUIDAR Y PAGAR las pensiones de jubilación respecto de LA BONIFICACIÓN POR SERVICIOS EN EL 100% de los titulares del derecho (…) LUCELLY CEBALLOS CÁRDENAS… con estricta sujeción a lo consignado en este fallo*".

2.2.- En cumplimiento de tal orden se expidió la Resolución UGM 02434 del seis (06) de enero de 2012 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 Tutela[4].

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 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 ejecución*[5]*. Dicho de otro modo, "[t]odo acto que se limite a generar el cumplimiento de la sentencia es un acto de ejecución*[6]*.";* planteamiento sostenido, de igual manera, por la doctrina nacional[7].

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

---

[4] Ello explica el porqué en el acto se dijo *"se está dando estricto cumplimiento a al fallo de tutela con radicado No. 2008-118 proferido por el JUZGADO SÉPTIMO PENAL DEL CIRCUITO DE MANIZALES mediante providencia del 28 de agosto de 2008*", 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"*

[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

de las acciones de tutela, en razón del carácter disímil que informa las acciones de tutela y las de nulidad y restablecimiento del derecho[8].

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 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.*

---

[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)

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

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 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 jurisdicción[11]*."*

[10] Al consultar la página Web de esta Corporación, se constata que fue radicada bajo el número T-2498877, expediente que fue excluido de revisión por medio de auto notificado el 3 de febrero de 2010.
[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.

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.

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.

6.- Si bien es cierto que también se demanda la Resolución UGM 053673 del tres (03) de agosto de 2012, por medio de la que se adicionó el acto que dio cumplimiento a la sentencia de tutela, no lo es menos, que frente a aquella no se formuló un cargo distinto al esgrimido en contra del acto de ejecución, respecto del cual, se insiste, no hay posibilidad de análisis, debido a su carácter intangible. Por ello, tampoco puede procederse a su examen.

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

RESUELVE

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

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-LABORAL
DEMANDANTE	CAJANAL EICE "EN LIQUIDACIÓN"
DEMANDADO	CAJANAL ICE "EN LIQUIDACIÓN"
RADICADO	05001-23-33-000-2013-00349-00

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

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