

ACTO DE CUMPLIMIENTO DE DECISION JUDICIAL – Actos de ejecución no enjuiciables. Excepción cuando desconoce la decisión judicial. Acto nuevo

Previo a resolver el fondo de controversia, se debe precisar que si bien es cierto esta Corporación ha sostenido que los actos mediante los cuales se hace efectiva una sentencia no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante un mecanismo de control de legalidad, pues son actos de ejecución, es decir, no crean, extinguen o modifican una situación particular, sino que hacen efectiva una orden impartida por un Juez de la República, también lo es que en ocasiones se han aceptado algunas excepciones, las cuales surgen del desconocimiento de la decisión judicial, en cuanto creen una situación nueva.

DEBIDO PROCESO – Vulneración por no cumplir con sentencia judicial que ordenaba el reintegro por hecho nuevo de supresión

Lo verdaderamente importante es que una vez el administrado, en ejercicio del derecho de acción que le asiste, opere el aparato judicial, obtenga un pronunciamiento de fondo que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y que el fallo adoptado se cumpla efectivamente. En todo caso, es necesario que el procedimiento que lo desarrolla sea interpretado a la luz del ordenamiento superior *“en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley”*. De lo anterior, es evidente para la Sala que se vulneró el derecho al acceso a la administración de justicia de la actora, en consideración a que lo dispuesto en las resoluciones acusadas supeditan la orden de un juez natural a un hecho nuevo consistente en la supresión del cargo que desempeñaba, sin brindarle la posibilidad de desempeñar un cargo de igual o de superior jerarquía de los que se encuentran en la actual planta de personal de la entidad y peor aún, limitan el pago de sus prestaciones sociales hasta la expedición del Acuerdo No, 004-1 de octubre 20 de 2003, fecha en que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna. Por las razones previamente señaladas, se concluye que el objetivo que pretendió alcanzar la entidad accionada con la expedición de los actos demandados, se apartó del verdadero alcance de la Sentencia del 19 de julio de 2007 C.p. Jaime Moreno García Exp. 2686-04, razón por la cual serán anulados.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00510-01(1350-13)

Actor: GLORIA ISABEL CABRERA RODRÍGUEZ

Demandado: FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 18 de enero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima.

ANTECEDENTES

Como se trata de procesos acumulados de demandas que en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho inició la señora Gloria Isabel Cabrera Rodríguez, se hará el recuento de los antecedentes de ambos procesos, así:

1) En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicita al Tribunal declarar nulidad de las Resoluciones Nos. 226 de 12 de mayo de 2008 y 248 de 05 de junio de 2008, proferidas por la Fábrica de Licores del Tolima, por las cuales no acató la orden de reintegro establecida en la Sentencia del Consejo de Estado de 19 de julio de 2007, y se ordenó el pago de las prestaciones sociales que dejó de percibir desde su desvinculación del cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna.

A título de restablecimiento del derecho deprecó que se condene a la entidad demandada a dar cumplimiento efectivo a la Sentencia del Consejo de Estado en cuanto a la pretensión de reintegro, así como el pago de todos los salarios dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación hasta el momento en que sea nuevamente vinculada en la entidad.

De igual manera, solicitó que los valores a cancelar sean actualizados de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., esto es, desde la fecha en que la sentencia del Consejo de Estado se hizo exigible, hasta cuando quede

ejecutoriada la que ponga fin al proceso; y que se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación, a efectos de que se investigue la conducta del Gerente de la Licorera del Tolima, por el incumplimiento del fallo judicial ordenado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2) Haciendo uso de la misma acción contenciosa deprecó la nulidad de las Resoluciones Nos. 287 de 4 de julio de 2008 y 333 de 28 de julio de 2008, por medio de las cuales se reconoció y ordenó el pago de la suma de \$274.015.475 por concepto de prestaciones sociales ordenadas en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado del 19 de julio de 2007.

En las dos demandas existe identidad de antecedentes fácticos, los cuales se exponen en los siguientes términos:

Laboró como Auditora Interna en la Fábrica de Licores del Tolima, desde el 6 de enero de 1993 hasta el 25 de agosto de 1999, fecha en la que el Gerente General de la época, la declaró insubsistente.

Dentro del término legal instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, argumentando que el Gerente General de la entidad basó la decisión de insubsistencia en razones ajenas al buen servicio público.

Agotadas las etapas del proceso ordinario, la Sección Segunda, Subsección "A" del Consejo de Estado, mediante sentencia del 19 de julio de 2007, declaró la nulidad de la resolución de insubsistencia y en consecuencia ordenó a la Fábrica de Licores del Tolima reintegrarla al cargo que ocupaba, así como el pago de todos los salarios dejados de percibir desde su desvinculación hasta el momento en que se hiciera efectiva la medida.

Luego de conocerse el contenido de la decisión judicial, el 4 de febrero de 2008 el Gerente General de la Fábrica de Licores del Tolima le comunicó la imposibilidad de acceder al cumplimiento de la sentencia, toda vez que el cargo que desempeñaba fue suprimido con posterioridad a la declaratoria de insubsistencia; y en cuanto a la indemnización relativa a los sueldos y prestaciones dejadas de

percibir precisó que la liquidación se reconocería sólo hasta el momento de la supresión del cargo.

Adujo que la anterior decisión es injusta e ilegal, por tratarse de una interpretación restrictiva y desfavorable de la sentencia al reconocer esos valores sólo hasta el 20 de octubre de 2003, fecha en que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna.

Como normas vulneradas citó los artículos 1, 16, 25 y 29 de la Constitución Política y 176 del Código Contencioso Administrativo.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Tolima mediante sentencia del 18 de enero de 2013, declaró probada la excepción de indebida escogencia de acción y en consecuencia se declaró inhibido (fls. 160-168). Sostuvo que la acción incoada por la accionante no es la idónea para pretender el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, en consideración a que la vía judicial pertinente es la acción ejecutiva por tratarse de actos de cumplimiento o de “mera ejecución”.

FUNDAMENTO DEL RECURSO

La parte actora solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda, manifestando que la entidad accionada ha modificado el contenido de la Sentencia del Consejo de Estado que accedió a sus pretensiones, pues decidió no reintegrarla y le canceló, a título de indemnización, una suma de dinero hasta que ocurrió la supresión del cargo (fecha que no fue ordenada en la citada sentencia), razón por la cual no se están demandando simples actos de ejecución porque se presentaron hechos nuevos claramente desfavorables para su situación particular (Fls.171-174).

Aduce que la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha precisado en múltiples sentencias que si la administración al proferir el acto de ejecución se aparta del alcance del fallo, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que no puede predicarse que el acto sea de simple ejecución.

CONCEPTO DEL PROCURADOR

La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado solicita se confirme la sentencia apelada, al considerar que lo pretendido por la actora es la ejecución de la sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso, que en su sentir fue incorrectamente cumplida, en cuyo caso lo que le correspondía adelantar era la acción ejecutiva correspondiente, en armonía con lo dispuesto en el artículo 177 del C.C.A. (fls. 190-193).

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

Esta Corporación en reiteradas ocasiones ha señalado que una vez otorgada una competencia a determinada autoridad judicial, se exige de ella que la agote y resuelva el fondo mediante sentencia de mérito, siempre que se den los presupuestos de ley, en caso contrario, la inhibición en que incurra constituye un comportamiento anómalo y censurable del operador jurídico, por cuanto su función ampliamente conocida, es resolver con todas las garantías una controversia judicial.

Sobre este punto la Corte Constitucional ha señalado:

"El derecho constitucional fundamental al debido proceso se funda, entre otros aspectos, en la garantía de que, sometido un asunto al examen de los jueces, se obtendrá una definición acerca de él, de donde se desprende que normalmente la sentencia tiene que plasmar la sustancia de la resolución judicial. Hacerla aparente o formal implica, por tanto, la innegable violación de aquél, ya que deja al interesado a la expectativa, contrariando la razón misma del proceso"¹.

A juicio de la Sala, una inhibición no justificada es ajena a los deberes constitucionales y legales del juez y configura una verdadera denegación de justicia. No obstante, en casos extremos, ante la falta de alternativas del juez que obedezca a motivos debidamente fundamentados, puede presentarse un fallo inhibitorio, pero, se reitera, es esta la excepción.

En este evento, es necesario efectuar una valoración sopesada de la decisión inhibitoria, a fin de establecer que el juez de la causa no haya tenido otra alternativa, de manera que no se presente una obstrucción de justicia, el desconocimiento del derecho sustancial y de acceder a la administración de justicia. Indica la Corte Constitucional al respecto:

"inhibirse sin razón válida, el juez elude su responsabilidad, apartándose de la Constitución y de la ley; realiza su propia voluntad, su interés o su deseo, por encima del orden jurídico; atropella a quienes están interesados en los resultados del juicio y hace impracticable el orden justo preconizado por la Constitución.

La inhibición injustificada carece de legitimidad y pierde el sentido de una decisión judicial apta para producir cualquier efecto jurídico. Es tan sólo una providencia judicial aparente que no merece la intangibilidad normalmente atribuida a las determinaciones de los jueces (...)" [Resalta la Sala].

Por su parte, el artículo 37, numeral 4° del Código de Procedimiento Civil consagra como uno de los deberes del juez emplear todos los poderes concedidos por la

¹ Corte Constitucional, Sentencias C-666 de 1996 y SU 600 de 1999. M.P José Gregorio Hernández

legislación para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias, lo que implica que los casos que puedan presentarse deben ser de tal naturaleza, que agotadas por el juez todas las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrece para resolver, siga siendo imposible la decisión de fondo. De manera que, siempre que exista alguna posibilidad de llegar a ella, la obligación inexcusable del fallador consiste en adelantar todas las medidas de saneamiento necesarias para impedir una decisión inhibitoria, so pena de incurrir en denegación de justicia.

Precisado lo anterior, en este caso se encuentra lo siguiente:

Se demanda la nulidad de las Resoluciones 226 de 12 de mayo de 2008 y 248 de 5 de junio de 2008, por las cuales la Fábrica de Licores del Tolima, en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado del 19 de julio de 2007, determinó que el pago de las prestaciones sociales de la señora Gloria Isabel Cabrera Rodríguez se liquidarían desde el retiro del servicio -25 de agosto de 1999- hasta el 20 de octubre de 2003, fecha en la que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna, mediante Acuerdo 004-1; y de las Resoluciones 287 de 4 de julio de 2008 y 333 de 28 de julio de 2008, por las cuales se ordenó el pago de la suma de \$274.015.475, por concepto de la liquidación de las prestaciones sociales derivadas de la imposibilidad del reintegro.

Como se observa, los actos acusados fueron expedidos en acatamiento a lo ordenado en la Sentencia proferida el 19 de julio de 2007 por el Consejo de Estado² en un proceso promovido por la actora en el que se anularon los actos administrativos mediante los cuales se declaró la insubsistencia del nombramiento.

Previo a resolver el fondo de controversia, se debe precisar que si bien es cierto esta Corporación ha sostenido que los actos mediante los cuales se hace efectiva una sentencia no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante un mecanismo de control de legalidad, pues son actos de

² Expediente 2686-04. Cp. Jaime Moreno García.

ejecución, es decir, no crean, extinguen o modifican una situación particular, sino que hacen efectiva una orden impartida por un Juez de la República, también lo es que en ocasiones se han aceptado algunas excepciones, las cuales surgen del desconocimiento de la decisión judicial, en cuanto creen una situación nueva. Así se ha sostenido en diferentes pronunciamientos:

“Esta Corporación en relación con el enjuiciamiento de los actos que se expiden para darle cumplimiento a una decisión u orden judicial ha sido uniforme en señalar que tales actos no son pasibles de los recursos en la vía gubernativa ni de acciones judiciales, a menos que desconozcan el alcance del fallo o creen situaciones jurídicas nuevas o distintas que vayan en contravía de la providencia que ejecutan³, lo cual no ocurre en este asunto.”⁴

“De conformidad con los artículos 49 y 135 del Código Contencioso Administrativo, los actos de ejecución, es decir, aquellos que se limitan a dar cumplimiento a una decisión administrativa o judicial,⁵ no son objeto de control jurisdiccional, salvo que, como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación,⁶ desconozcan la decisión o creen situaciones jurídicas nuevas o que vayan en contravía de lo dispuesto...”⁷

“En este orden de ideas, se concluye que las decisiones que expide la Administración como resultado de un procedimiento administrativo o los actos de trámite que hacen imposible la continuación de esa actuación, son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; de manera que los actos de ejecución que se expiden en cumplimiento de una decisión judicial o administrativa se encuentran excluidos de dicho control, toda vez que a través de ellos no se decide definitivamente una actuación y sólo se expiden en orden a materializar o ejecutar esas decisiones.

No obstante lo anterior, esta Corporación ha aceptado una excepción según la cual los actos de ejecución son demandables si la administración al proferirlos **se aparta del verdadero alcance de la**

³ Sobre el particular ver entre otras las siguientes sentencias: de 9 de agosto de 1991 proferida dentro del expediente radicado con el num.5934 (Sección Tercera, C.P. Dr. Julio César Uribe Acosta); de 15 de agosto de 1996, dictada dentro del expediente num. 9932 (sección Segunda, C.P. Dr. Javier Díaz Bueno), y de 4 de septiembre de 1997, proferida en el proceso radicado con el num. 4598 (Sección Primera, C.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz).

⁴ Sentencia de diciembre 19 de 2005, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00944-01.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 19 de septiembre de 2002, exp. ACU-1486, M.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto del 19 de diciembre de 2005, exp. 00944, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta.

⁷ Sentencia de noviembre 20 de 2008, Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ, Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00692-01(16374).

decisión, hasta el punto de que crear situaciones jurídicas nuevas o distintas, no discutidas ni definidas en el fallo.”⁸

Revisados los argumentos que sirven de soporte a las pretensiones, se observa que el punto de controversia consiste en establecer si la administración se apartó del verdadero alcance de la decisión judicial, al negarse a la orden impartida por el Consejo de Estado de reintegro de la demandante al cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna y a la orden de pago de los emolumentos adeudados, al disponer que éste se efectuaría sólo hasta la fecha de supresión del citado cargo, situación jurídica que a todas luces es nueva, y que a juicio de la Sala, por no haber tenido la actora la oportunidad de controvertirla, y de que se le definiera en la sentencia judicial correspondiente, no se trata de un mero acto de ejecución, y por ende, podía ser susceptible de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

En vista de lo anterior, es necesario efectuar un pronunciamiento, a fin de determinar si la supresión del cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna que ocurrió en el año 2003 (cuando aún se encontraba en curso el proceso contencioso administrativo), exime de responsabilidad a la entidad demandada de reintegrarla a un cargo de igual o de superior jerarquía y al pago de todos los emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación hasta su efectivo reintegro.

En materia de insubsistencia de libre nombramiento y remoción, esta Corporación ha sido clara en afirmar que procede sin motivación alguna, siempre y cuando el retiro del servicio propenda por la búsqueda de mejorar el servicio de la entidad pública y los intereses generales que deben predominar en la función pública. De no ser así, una vez desvirtuados los anteriores aspectos, procede el reintegro del funcionario al mismo cargo desempeñado o a uno de igual o de superior jerarquía, como consecuencia lógica de retrotraer los efectos nocivos que pudo producir el retiro del servicio.

⁸ Sentencia de julio 21 de 2011, Consejero ponente: GUSTAVO GOMEZ ARANGUREN, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-05142-01(1152-10).

Lo anterior, en consideración a que las entidades públicas en diversos momentos de su actividad están sujetas a cambios en su estructura y nomenclatura, tales como supresiones o reestructuraciones, consecuencias que no pueden ser atribuidas en perjuicio del funcionario que en virtud de una orden judicial debe ser reintegrado, esto es, respecto del cual existe una obligación de ser incorporado en la entidad en un cargo de igual o de superior jerarquía, así el cargo que desempeñara ya no se encuentre en la planta de personal.

En el caso concreto, la orden proferida por el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de julio de 2007 C.p. Jaime Moreno García, fue la siguiente:

“1. Decretase la nulidad de la resolución No. 592 de 25 de agosto de 1999, proferida por el Gerente General de la Fábrica de Licores del Tolima, por medio de la cual fue declarado insubsistente el nombramiento de la demandante como Jefe de la Oficina de Auditoria Interna.

2. Como consecuencia de la anterior declaración y, a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la entidad demandada reintegrar a la actora al cargo que ocupaba, con el pago de todos los salarios dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación y hasta el momento en que sea efectivamente reintegrada”.

3. Ordenase la actualización de la condena en los términos del artículo 178 del C.C.A...

4. Declárase para todos los efectos legales que no existió solución de continuidad en la prestación del servicio”.

En aparente cumplimiento de la decisión en cita, la Fábrica de Licores del Tolima profirió los siguientes actos administrativos:

1) Resolución No. 226 de 12 de mayo de 2008 *“Por medio de la cual se adopta un Fallo Judicial, se ordenan los trámites administrativos y presupuestales tendientes al reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales a la señora Gloria Isabel Cabrera R.”* y en la que se dispuso lo siguiente:

- 1. Que el cargo que desempeñaba la actora fue suprimido mediante Acuerdo Número 004-1 de Octubre 20 de 2003. ART.1° De la Junta Directiva de Fábrica de Licores del Tolima

- 2. Que el reconocimiento de las prestaciones sociales no podrá ir mas allá de la fecha en que se suprimió el empleo.
- 3. Que las prestaciones sociales y económicas a reconocer por la Fábrica de Licores serán las siguientes:
.....
- 4. LIQUIDACION INDEXACION PRIMA DE NAVIDAD DICIEMBRE DE 1999 A OCTUBRE 20 DE 2003
- 5. LIQUIDACIÓN INDEXACIÓN VACACIONES ENERO 06 DE 1999 A OCTUBRE 20 DE 2003.
- 6.1. LIQUIDACION INDEXACIÓN PRIMA DE VACACIONES ENERO 06 DE 1999 A OCTUBRE 20 DE 2003”.

2) Resolución No.248 de 5 de junio de 2008 “Por medio del cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No, 226 de mayo 12 de 2008” que entre otros aspectos resolvió:

“Que la Fabrica no ha asumido ningún concepto amañado, sino por el contrario esta acatando el fallo, tal y como lo resolvió el Honorable Consejo de Estado que era el reintegro de la actora al cargo que ocupaba y no manifiesta la recurrente que era a otro de igual o superior jerarquía, para lo cual me permito transcribir el numeral 2 del Resuelve del fallo respectivo....

Que actualmente no existe el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna, ya que fue suprimido mediante acuerdo 004-1 de octubre 20 de 2003, de la Junta Directiva de la Entidad, por ello no existe facultad ni legal ni presupuestal para crearlo y tampoco existe la obligación de esto, por lo tanto no será procedente el reintegro y se liquidará hasta el momento en que se suprimió el mismo”.

3) Resolución No. 287 de 4 de julio de 2008 “Por medio de la cual se liquida, reconoce y ordena el pago de unas prestaciones sociales a la señora Gloria Isabel Cabrera Rodríguez” en la que ordenó reconocer la suma de \$274.015.475, valor total de la liquidación de las prestaciones sociales.

4) Resolución No. 333 de 28 de julio de 2008 “Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución No. 287 de julio 4 de 2008” que señaló:

“Que la gerencia de la fábrica ante la petición de reintegro que hiciera la recurrente solicitó concepto a uno de los asesores jurídicos externos de la factoría y este describió la consulta precisando que los aspectos que son del caso acoger como lo fueron que no obstante haberse ordenado el reintegro por parte del juzgador de la segunda instancia resulta un

imposible jurídico efectuarlo cuando el cargo desempeñado por la accionante ha desaparecido de la planta de personal de la entidad según la doctrina jurisprudencial reiterada del Consejo de Estado debiéndose solo indemnizar en suma que corresponda hasta la existencia del cargo es decir hasta la ejecutoria del acto administrativo que efectuó la reestructuración de la planta de personal y suprimió el cargo que ocupaba la accionante”.

Y en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Reponer parcialmente la resolución No. 287 de julio 4 de 2008, en consecuencia no se cancelará la suma de DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES QUINCE MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS \$274.015.475 como estaba liquidado...

ARTÍCULO SEGUNDO: Liquidar, reconocer y pagar en cumplimiento del fallo judicial proferido por el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 19 de julio de 2007, la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS CINCO MIL CUATRO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$232.605.004), según los conceptos y valores liquidados, detallados en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: Declara que en las demás determinaciones la resolución No. 287 de 2008, queda en firme.”

La decisión del Tribunal Administrativo del Tolima fue declarar de oficio la excepción de indebida escogencia de acción, precisando que los actos demandados simplemente eran “de ejecución” susceptibles de ser debatidos mediante la acción ejecutiva, circunstancia que como ya se dijo, esta Sala se aparta de dicha decisión.

En efecto, la acción ejecutiva está instituida para el reclamo de sumas de dinero contenidas en un acto administrativo que a voces del artículo 488 del C.P.C constituye un verdadero título ejecutivo, en tanto contiene una obligación clara, expresa y exigible.

El mencionado artículo 488 ibídem preceptúa:

“Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia.” (resalta la Sala).

El anterior postulado permite inferir con precisión, que la acción para obtener el **“cobro de sumas”** contenidas en el acto administrativo de reconocimiento pensional es la ejecutiva, cuya regulación genérica se encuentra contenida en detalle en el estatuto procesal civil (art. 488 y s.s. C.P.C.); sin embargo, esta vía no es la adecuada para controvertir situaciones jurídicas nuevas, claramente distintas que no fueron discutidas ni definidas en el fallo, como se presenta en el caso del sub lite, cuando se derivó el hecho nuevo del incumplimiento del fallo por la imposibilidad aparente de reintegro y que genera una circunstancia claramente desfavorable para el demandante.

Señalar que la única vía judicial pertinente es la acción ejecutiva desconoce los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso como la *“regulación jurídica que (...) limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley”*⁹, premisa que se ha construido con fundamento en el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas y que según el artículo 29 de la Constitución Política *“... se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*.

Se tiene entonces, que el objetivo fundamental de este principio no es otro que la preservación del valor material de la justicia, situación que demanda de las autoridades públicas que sus actuaciones estén destinadas a preservar las garantías sustanciales y procedimentales consagradas en la Constitución y en la ley, como es el caso de cumplir de manera efectiva, clara y sin dilaciones una decisión judicial.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Por lo anterior, es que esta Sala considera que también se quebrantó el derecho al debido proceso por presentarse hechos nuevos que dilataron la orden de reintegro bajo supuestos que no son imputables a la parte actora, los cuales restringen y limitan una garantía que fue constituida en una sentencia judicial que saneó una situación que va en contravía del ordenamiento superior.

En efecto, el concepto del debido proceso no solo encierra la protección de ciertas garantías mínimas, sino que enlista diversos ítems susceptibles de ser protegidos por las autoridades judiciales pertinentes, tales como “(i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, a (vi) presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.”¹⁰

En el anterior marco, se ha integrado el derecho al acceso a la administración de justicia con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, irrogándole el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata.

También es preciso destacar que el derecho al acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, presenta la viabilidad de obtener una pronta y cumplida justicia, que se traduce en la posibilidad de todas las personas de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces de la República, con el fin de lograr la integridad del orden jurídico y la protección o el restablecimiento “**efectivo**” de sus derechos, con sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes. Al respecto ha indicado la Corte Constitucional:

“sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz

¹⁰ Ibídem.

del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991.”

La posibilidad material de las personas naturales o jurídicas de demandar justicia, impone el deber correlativo de las autoridades judiciales, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos ciudadanos, de generar las condiciones mínimas para que el acceso al servicio sea real y efectivo, no vale pues, que el ciudadano accione el aparato judicial y que existiendo las condiciones fácticas y probatorias, no se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.

En vista de la relación directa con el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, según lo ha indicado la Corte Constitucional, constituye un derecho de contenido múltiple o complejo, cuya efectividad comprende las siguientes etapas:

*“(i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) **el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas**; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.” [Resalta la Sala]*

Lo verdaderamente importante es que una vez el administrado, en ejercicio del derecho de acción que le asiste, opere el aparato judicial, obtenga un pronunciamiento de fondo que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y que el fallo adoptado se cumpla efectivamente. En todo caso, es necesario que el procedimiento que lo desarrolla sea interpretado a la luz del ordenamiento superior *“en el sentido que resulte más*

favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley”¹¹.

De lo anterior, es evidente para la Sala que se vulneró el derecho al acceso a la administración de justicia de la actora, en consideración a que lo dispuesto en las resoluciones acusadas supeditan la orden de un juez natural a un hecho nuevo consistente en la supresión del cargo que desempeñaba, sin brindarle la posibilidad de desempeñar un cargo de igual o de superior jerarquía de los que se encuentran en la actual planta de personal de la entidad y peor aún, limitan el pago de sus prestaciones sociales hasta la expedición del Acuerdo No, 004-1 de octubre 20 de 2003, fecha en que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna.

Por las razones previamente señaladas, se concluye que el objetivo que pretendió alcanzar la entidad accionada con la expedición de los actos demandados, se apartó del verdadero alcance de la Sentencia del 19 de julio de 2007 C.p. Jaime Moreno García Exp. 2686-04, razón por la cual serán anulados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

REVÓCASE la sentencia del dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013), proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, en el proceso promovido por GLORIA ISABEL CABRERA RODRÍGUEZ contra la FÁBRICA DE LICORES DEL TOLIMA. En su lugar se dispone:

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 662 de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

1) DECRÉTASE la nulidad de las Resoluciones 226 de 12 de mayo de 2008 y 248 de 5 de junio de 2008, por las cuales la Fábrica de Licores del Tolima, determinó que el pago de las prestaciones sociales de la señora Gloria Isabel Cabrera Rodríguez se liquidaría desde el retiro del servicio -25 de agosto de 1999- hasta el 20 de octubre de 2003, fecha en la que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna; y de las Resoluciones 287 de 4 de julio de 2008 y 333 de 28 de julio de 2008, por las cuales se ordenó el pago de la suma de \$274.015.475, por concepto de la liquidación de las prestaciones sociales derivadas de la imposibilidad del reintegro.

2) ORDÉNASE a la entidad demandada, como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, reintegrar a la actora a un cargo de igual, similar o superior jerarquía al que ocupaba, así como el pago de todos los salarios dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación y hasta el momento en que sea efectivamente reintegrada.

3) ORDENÁSE la actualización de la condena en los términos del artículo 178 del C.C.A., dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R= R.H. \frac{\text{INDICE FINAL}}{\text{INDICE INICIAL}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por la demandante por concepto de salarios y prestaciones desde la fecha de retiro hasta la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período como se indicó en la parte motiva de esta providencia.

4) DECLÁRASE para todos los efectos legales que no existió solución de continuidad en la prestación del servicio.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00510-01(No. Interno: 1350-13)

Actor: GLORIA ISABEL CABRERA RODRIGUEZ

ANEXO
INSUBSISTENCIA

EXPEDIENTE No 1350-13

ACTOR: GLORIA ISABEL CARRERA RODRIGUEZ

DEMANDADO: FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA

ACTOS DEMANDADOS: Resoluciones 226 de 12 de mayo de 2008 y 248 de 5 de junio de 2008, por las cuales la Fabrica de Licores del Tolima, en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado del 19 de julio de 2007, determinó que el pago de las prestaciones sociales de la señora Gloria Isabel Cabrera Rodríguez se liquidarían desde el retiro del servicio -25 de agosto de 1999- hasta el 20 de octubre de 2003, fecha en la que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna; y de las Resoluciones 287 de 4 de julio de 2008 y 33 de 28 de julio de 2008, por las cuales se ordenó el pago de la suma de \$274.015.475, por concepto de la liquidación de las prestaciones sociales derivadas de la imposibilidad del reintegro.

DECISIÓN DEL TRIBUNAL (TOLIMA): INEPTA DEMANDA – (actos de ejecución susceptibles de ser demandables en vía ejecutiva)

PROYECTO DE DECISION: REVOCA Y ACCEDE

A pesar de que se trata de actos expedidos en cumplimiento de una decisión judicial, se encuentra que son susceptibles de ser analizados de fondo por crear situaciones jurídicas nuevas que van en contravía de la citada providencia.

1) la entidad accionada se apartó del verdadero alcance de la decisión judicial, al negarse a la orden de reintegro de la demandante al cargo de Jefe de la Oficina

de Auditoría Interna y pagarle los emolumentos adeudados sólo hasta la fecha de supresión del citado cargo, situación que, a juicio de la Sala, no fue discutida en la sentencia judicial.

2) Si bien las entidades públicas en diversos momentos de su actividad están sujetas a cambios en su estructura y nomenclatura, tales como supresiones o reestructuraciones, estas consecuencias que no pueden ser atribuidas en perjuicio del funcionario que en virtud de una orden judicial fue reintegrado, y que por ende se presenta la obligación de ser incorporado nuevamente en la entidad en un cargo de **igual o de superior jerarquía**, así el cargo que desempeñaba ya no se encuentre en igual denominación. Ir en contravía de los anteriores postulados desconoce el derecho constitucional al acceso a la administración de justicia.

3) también se quebrantó el derecho al debido proceso por presentarse hechos nuevos que dilataron la orden de reintegro bajo supuestos que no son imputables a la parte actora, los cuales restringen y limitan una garantía que fue constituida en una sentencia judicial que sanea una situación que va en contravía del ordenamiento superior.

De lo anterior, es evidente para la Sala que lo dispuesto en las resoluciones acusadas supeditan la orden de un juez natural a un hecho nuevo consistente en la supresión del cargo que desempeñaba, sin brindarle la posibilidad de desempeñar un cargo de igual o de superior jerarquía de los que se encuentran enlistados dentro de la planta de personal de la entidad y peor aún, limitan el pago de sus prestaciones sociales hasta la expedición del Acuerdo No, 004-1 de octubre 20 de 2003, fecha en que fue suprimido el cargo de Jefe de la Oficina de Auditoría Interna.

Proyectó: Rocio Novoa

Revisó: Angélica Hernández