

## **Sentencia T-218/12**

### **ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA- Improcedencia por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional**

*Una vez ha culminado el proceso de revisión por parte de la Corte, “no hay lugar para reabrir el debate” y, por tanto, la decisión se torna inmutable y definitivamente vinculante, revistiéndose de la calidad de cosa juzgada. Así las cosas, “(...) [d]ecidido un caso por la Corte Constitucional o terminado el proceso de selección para revisión y precluido el lapso establecido para insistir en la selección de un proceso de tutela para revisión (...), opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 numeral 1 C.P.). Una vez ha quedado definitivamente en firme una sentencia de tutela por decisión judicial de la Corte Constitucional, no hay lugar a reabrir el debate sobre lo decidido”. Por lo anterior, se reitera, incluso en casos en los cuales la misma parte demandante vencedora en una litis precedente, instaure una nueva acción de tutela que de alguna manera permita a la parte vencida en ese proceso anterior cuestionar aquella decisión, tales argumentos no serán procesalmente admisibles, pues la decisión del juez de tutela, una vez surtido el trámite de revisión en la Corte Constitucional, se encuentra revestida de la calidad de la cosa juzgada constitucional.*

### **ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA- Análisis de la sentencia SU1219/01 y fenómeno jurídico de la cosa juzgada**

### **ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA- Requisitos para la procedencia excepcional**

### **ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA- Improcedencia para obtener cumplimiento de un fallo de tutela previo**

### **INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO Y SANCION POR DESACATO-Mecanismos utilizados simultánea o sucesivamente para obtener cumplimiento fallo de tutela**

*El incidente de cumplimiento y la sanción por desacato son figuras creadas por los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de que el juez de tutela utilice sus potestades, que incluyen poderes disciplinarios, y así obtenga el cumplimiento de un fallo de tutela que busca proteger derechos fundamentales cuando el obligado sea renuente a materializar las órdenes proferidas por el juez de tutela. Se trata así de dos mecanismos que puede utilizar el actor en sede de tutela, ya sea de manera simultánea o sucesivamente, ante el incumplimiento de la orden emitida en un fallo de amparo proferido con ocasión de la declaratoria de la vulneración o la amenaza de sus derechos fundamentales, no excluyentes entre sí: uno de tipo sancionatorio y otro de tipo material, pues de lo que se trata es del goce*

*efectivo de los derechos fundamentales, razón de ser del Estado Social de Derecho conforme lo define el artículo 2° de la Constitución, que en la parte pertinente consagra como fin del referido tipo de Estado, la garantía de la efectividad “(...) de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)”.*

## **TRAMITE DE CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA Y SANCION EN INCIDENTE DE DESACATO-Diferencias**

## **JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL INCIDENTE DE DESACATO**

### **COSA JUZGADA O RES JUDICATA-Definición**

*La Cosa juzgada, denominada también res judicata, puede ser comprendida como lo decidido por una autoridad pública revestida de jurisdicción o, en otras palabras, lo que ha sido materia de una decisión judicial. Sin embargo, conforme a Couture, esta comprensión no resuelve de qué trata tal institución más que de una manera superficial y meramente aproximativa.*

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Función negativa y positiva**

### **COSA JUZGADA-Efectos procesales y sustanciales/COSA JUZGADA-Elementos para existencia**

*Identidad de objeto, “es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”. Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), “es decir, la demanda y la decisión que hizo transito (sic) a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”. Identidad de partes, “es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica”. Lo anterior significa que si no existe identidad de objeto, de causa – entendida como hecho jurídico - y de partes, no opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada y el juez, obviamente, sin contrariar el principio de non bis in idem, podrá pronunciarse sobre un asunto puesto a su consideración.*

### **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FORMAL Y MATERIAL-Diferencias**

## **PRINCIPIO FRAUS OMNIA CORRUMPIT**

**FRAUDE EN EL DERECHO**-Cosa juzgada fraudulenta y fraude procesal

**COSA JUZGADA FRAUDULENTA Y FRAUDE PROCESAL**-Diferencias

*La cosa juzgada fraudulenta se presenta cuando la actuación aviesa al derecho se materializa en la providencia, mientras que el fraude procesal no necesariamente se reviste o tiene la calidad de la cosa juzgada. En este sentido, para diferenciar ambos conceptos, Véscori plantea que la cosa juzgada fraudulenta se predica de un proceso que ha cumplido formalmente con todos los requisitos procesales y que materializa en esencia un negocio fraudulento a través de medios procesales, que implica un perjuicio ilícito a terceros y a la comunidad.*

**PENSION GRACIA**-Naturaleza especial, requisitos y titulares

**PENSION GRACIA**-Objeto

*La pensión de gracia tuvo por objeto eliminar las desigualdades prestacionales que sufrían los maestros del orden territorial en razón de la descentralización administrativa que rigió durante parte del siglo XX en el territorio Nacional. Por ello, son titulares de la misma – exclusivamente – los maestros de primaria y secundaria del orden territorial, y los demás servidores que contempló la Ley 116 de 1928, siempre que se hayan vinculado antes del 1° de enero de 1981 y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la legislación pertinente, como lo son los 20 años de servicio en dicho orden territorial. Entonces, se reitera, por ningún motivo puede considerarse que todos los maestros son beneficiarios de esta prestación.*

**PENSION GRACIA Y PENSION DE INVALIDEZ**-Compatibilidad/  
**PENSION GRACIA Y PENSION DE JUBILACION**-Compatibilidad

**ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA**-Caso en que se solicita el cumplimiento de acción de tutela que concedió pensión gracia de forma fraudulenta

**PRINCIPIO FRAUDE LO CORROMPE TODO**-Caso en que se concedió mediante acción de tutela pensión gracia a docentes que no cumplían requisitos

**ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA**-Procedencia excepcional cuando concurren determinados elementos que requieren la actuación inmediata del juez constitucional para revertir o detener situaciones fraudulentas y graves

Referencia: expediente T-2.620.501

Acción de Tutela instaurada por Amparo Sierra de Quintero, Ruby Cortes de López y otros contra CAJANAL, Ministerio de Protección Social, Buen Futuro: Unidad de Gestión Fideicomiso Patrimonio Autónomo, Ministerio de Hacienda, y Sociedad Fiduciaria FIDUPREVISORA.

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

*Colaboró: Javier Francisco Arenas Ferro*

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados **GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**, **JORGE IVÁN PALACIO PALACIO** y **JUAN CARLOS HENAO PÉREZ**, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

### SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, el veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009), y por el Consejo Superior de la Judicatura, el tres (03) de diciembre de dos mil nueve (2009), en el asunto de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos

El veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009), los accionantes, obrando a través de apoderado judicial, instauraron acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social - CAJANAL EICE en liquidación (en adelante CAJANAL)-, el Ministerio de la Protección Social, Buen Futuro - Unidad de Gestión del Fideicomiso Patrimonio Autónomo-, el Ministerio de Hacienda, y la Sociedad Fiduciaria FIDUPREVISORA, por considerar que estas entidades conculcaban sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al mínimo vital, a la vida digna y al “(...) *derecho prevalente de los sujetos de especial protección (...)*” (Cuad. 1A, folio 5).

Los hechos relatados por la parte demandante en la acción de tutela se resumen así:

1. En virtud de una acción de tutela instaurada en el dos mil seis (2006) y como quiera que acreditaron ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de

Magangué que se habían desempeñado como docentes en el sector oficial por 20 años, que su vinculación al mismo se produjo antes del 31 de diciembre de 1980, y que tenían una edad superior a los 50 años, les fueron concedidas – mediante sentencia proferida por dicha autoridad judicial el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006) – las pretensiones en torno a que CAJANAL les reconociera y pagara la pensión gracia. Dicho fallo fue excluido de revisión por parte de la Corte Constitucional, mediante auto del diez (10) de abril de dos mil siete (2007), razón por la cual - a su juicio - cobró ejecutoria formal y material.

2. Señaló que CAJANAL, en desconocimiento de la aludida sentencia de tutela, profirió los respectivos actos administrativos donde les negó el pago y reconocimiento de la pensión gracia. Por lo tanto, el apoderado de los demandantes para ese momento, presentó, el veintidós (22) de enero de dos mil siete (2007), un incidente de desacato ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué para obtener el cumplimiento de la referida sentencia. En consecuencia, esta autoridad judicial ordenó el arresto del representante legal de CAJANAL, sin referirse al cumplimiento material de la orden impartida en la sentencia a favor de los accionantes.

3. Expresó que, a pesar de lo anterior, CAJANAL continúa renuente a dar cumplimiento a la orden impartida en la sentencia del dos mil seis (2006). Por lo mismo, afirmó se les transgrede el derecho de acceso a la justicia, amén de causárseles un perjuicio irremediable dado que pertenecen a la tercera edad, muchos padecen enfermedades, y sus familias dependen económicamente de ellos. Finalmente, indicó que en la presente acción de tutela se cumple el requisito de inmediatez, dado que la transgresión se ha prolongado en el tiempo.

4. Por último, adujo que el tema del reconocimiento de pensiones por parte de CAJANAL “(...) *ha generado gran controversia, por la alerta entorno (sic) a un cártel dedicado a la defraudación sistemática del erario público; [empero] no puede generalizarse el prejuizgamiento sobre el reconocimiento de derechos como el que en su momento el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangé [efectuó], radicado en cabeza de los hoy accionantes sin ningún tipo de reparo y en providencia que hace rato hizo tránsito a cosa juzgada (...)*” (Cuad. 1A, folio 19).

## **2. Solicitud de tutela**

Con fundamento en los anteriores hechos, el gestor del amparo solicitó al juez de tutela, el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1A, folio 28), que ordenara “(...) *a la entidad correspondiente, incluir en nómina los nombres de los accionantes, respecto de los cuales el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué – Bolívar, emitió decisión a favor el 11 de diciembre de 2006 (...)*” (Cuad. 1A, folio 26).

Igualmente solicitó que “(...) *en el perentorio término de 8 días se dé estricto cumplimiento a la mentada providencia, pagando a favor de los hoy*

*demandantes el monto dinerario correspondiente al derecho de su pensión gracia, a partir incluso del día siguiente en que adquirieron el status pensional, debidamente indexado y actualizado, en el cual se incluyan todos los factores salariales a que tiene derecho según la ley y hasta la fecha en que se haga efectivo materialmente dicho pago” (Cuad. 1A, folio 26).*

### **3. Intervención de las partes demandadas**

#### **3.1 CAJANAL**

CAJANAL, al momento de ejercer su derecho de defensa, explicó que desde la expedición del Decreto 2196 de junio de 2009 se ordenó su liquidación y que, por lo tanto, no se encuentra facultada para desarrollar su antiguo objeto social, pudiendo solo realizar los actos, operaciones y contratos que permitan la pronta consecución de este acto. Además, afirmó que desde el momento en el que se dispuso su liquidación se constituyó un patrimonio autónomo: PAP BUENFUTURO, encargado del trámite y reconocimiento de las obligaciones pensionales. Dicho patrimonio está a cargo de Fiduprevisora S.A.

Apuntó que a partir de la sentencia T-1234 de 2008 – en la que se estudiaron las sanciones, desde la perspectiva de los derechos fundamentales, decretadas contra el Gerente de la entidad -, la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional debido a un problema estructural y no personal de la entidad. En este sentido, señaló que la misma Corporación aceptó que debe tenerse en cuenta el plan de contingencia adoptado y que un aumento en las órdenes impartidas puede conllevar al colapso del sistema de contingencia, así como a una alteración inequitativa de los turnos asignados para resolver cada uno de los casos. Por lo tanto, la imposición de una sanción en contra del representante legal implicaría una contradicción frente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha establecido que en caso de problemas estructurales no cabe el desacato en los casos individuales – cuya responsabilidad es subjetiva -, pues desconoce los principios de racionalidad y universalidad. Finalmente, afirmó que en la mentada sentencia se dispuso que *“(...) la doctrina constitucional que se fija en esta providencia habrá de tenerse en cuenta por los jueces, tanto al resolver las acciones de tutela por violación del derecho de petición en CAJANAL, como en los eventuales incidentes de desacato (...)”* (Cuad. 1A, folio 53).

Indicó, finalmente, que en cumplimiento de la sentencia T-1234 de 2008, CAJANAL le presentó a la Corte Constitucional *“(...) El Plan de Acción concertado con los Ministerios de Protección Social y Hacienda y Crédito Público (...), con el cual se buscaba superar en el término de doce (12) meses, el represamiento de las cincuenta mil solicitudes prestacionales pendientes de resolver a la fecha de presentación del Plan”* (Cuad. 1A, folio 54).

#### **3.2 Ministerio de la Protección Social**

El Ministerio solicitó al juez de tutela que declarara la improcedencia de las pretensiones elevadas en su contra, dado que carece de legitimación por

pasiva. Para sustentar su afirmación, manifestó que aunque CAJANAL está vinculada al Ministerio, es una persona jurídica con autonomía administrativa y patrimonio propio. En otras palabras, su relación con la entidad debe observarse siguiendo los parámetros de la descentralización por servicios del sector administrativo de la Protección Social. Debido a esto, sólo ejerce control administrativo sobre CAJANAL, mas no aprueba o autoriza los actos específicos que, conforme con la ley, dicha entidad debe expedir o materializar. Finalmente, enfatizó que la jurisdicción ordinaria es la competente para resolver el asunto que aqueja a los demandantes, por lo que la acción de tutela debe ser declarada procesalmente inviable.

### **3.3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

En su intervención, el Ministerio expuso que no es una administradora del Sistema General de Pensiones y, por lo mismo, no tiene dentro de sus funciones el decidir sobre solicitudes de reconocimiento de pensión. En este sentido, solicitó el rechazo de las pretensiones formuladas en la acción de tutela, ya que no tiene ninguna relación con las actuaciones administrativas del mentado sistema.

De otro lado, sostuvo que ha tenido conocimiento de procesos de tutela en los cuales, de forma contraria a la ley, se ha reconocido la pensión gracia a docentes nacionales. Recordó que dicha prestación obedeció a la necesidad de igualar los salarios entre los docentes de primaria, cuyas remuneraciones correspondían a los entes municipales, y los de secundaria, para quienes el obligado a pagar sus servicios era la Nación. “(...) *En consecuencia[,] la pensión gracia consagrada en el artículo 1º de la Ley 114 de 1913 perseguía un fin legítimo, pues pretendía corregir de algún modo la desigualdad existente entre los educadores de primaria del sector oficial*” (Cuad. 1B, folio 38). Por lo mismo, a su juicio, no existe fundamento legal para que la mentada prestación sea reconocida a docentes del orden nacional. Para sustentar este punto, amén de referirse a la mentada normatividad, reiteró lo expuesto en la sentencia C-479 de 1998, proferida por esta Corporación y en la providencia del Consejo de Estado, del veintisiete (27) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), con ponencia del Consejero Nicolás Pájaro Peñaranda - correspondiente al expediente No S-699 -.

En suma, el Ministerio enfatizó que los demandantes no tenían el derecho de hacerse acreedores de la pensión gracia, pues existen normas que expresamente lo prohíben. “(...) *No puede considerarse que existe violación de derecho fundamental alguno cuando lo que se está preservando es el interés general de todos los ciudadanos, al proteger recursos de la Nación, que dicha (sic) sea de paso[,] corresponden a las cotizaciones para pensión recibidas de los afiliados a CAJANAL (...)*” (Cuad. 1B, folio 41).

### **3.4 Patrimonio Autónomo Buen Futuro**

En primer lugar, señaló que hay falta de legitimación por pasiva, ya que tienen como funciones la sustentación, análisis, y verificación de la información

solicitada por los usuarios de CAJANAL, para que el liquidador pueda expedir los actos administrativos correspondientes. Por ende, corresponde a este último referirse a las pretensiones de los actores. Igualmente, afirmó que los demandantes buscan que se produzca un segundo pronunciamiento del juez constitucional sobre los mismos hechos ignorando la cosa juzgada, cuando en realidad el mecanismo idóneo para materializar sus pretensiones es el incidente de desacato, que debió ser instaurado ante la autoridad judicial que conoció la causa en el dos mil seis (2006).

Aunado a lo anterior, insistió que según la sentencia T-104 de 2007, hay cosa juzgada constitucional desde el momento en que la Corte Constitucional omite la revisión del fallo de tutela. Expresó, en este sentido, que *“la decisión de excluir la sentencia de tutela de revisión se traduce en el establecimiento de una cosa juzgada inmutable y definitiva. De esta forma se resguarda el principio de la seguridad jurídica y se manifiesta el carácter de la Corte Constitucional como órgano de cierre del sistema jurídico”*. (Cuad. 1B, folio 28).

De otro lado, señaló que desde un principio se les debió negar la pensión gracia a los accionantes, pues la tutela no es un mecanismo llamado a proteger prestaciones económicas. Sustentó su argumento en las sentencias T-116 de 2003 y SU-111 de 1997 de la Corte Constitucional. En este orden de ideas, expresó que a la entidad *“(...) no le es dable (...) reconocer pensión gracia a docentes del orden Nacional (...)”* (Cuad. 1B, folio 30), pues el artículo 4 de la Ley 114 de 1913 consagra tal prohibición, dado que los docentes del orden nacional reciben la pensión ordinaria que está a cargo de la Nación. Por lo cual, consideró que el fallo de primera instancia del Juzgado 2 Civil del Circuito de Magangué se apartó del querer legal. Lo anterior, por lo demás, concuerda con el artículo 128 de la Constitución, que dispone la prohibición de recibir más de una asignación del tesoro público.

#### **4. Pruebas relevantes aportadas al proceso**

- a. Poder, certificados de supervivencia o declaraciones extrajuicio, y copias de la cédula de ciudadanía de 88 de los accionantes (Cuad. 3, Folios 1-578).
- b. Relación de los hijos y de la situación actual de 86 de los accionantes (Cuad. 3, folios 578-591).
- c. Copia de la providencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué. Dentro de las consideraciones del despacho, se encuentra la siguiente *“(...) transcurrido el término legal establecido para [ejercer el derecho de defensa] la entidad accionada guardó silencio, deviniendo así para el despacho el deber legal de resolver lo pertinente y dando aplicación al principio de “presunción de veracidad” que deriva del silencio de [CAJANAL] (...)”* (Cuad. 3, folio 596). Adicionalmente, la autoridad judicial de instancia esbozó argumentos en torno a la procedencia

excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales. Sobre este punto arguyó que los medios ordinarios de defensa no resultaban idóneos, pues los demandantes “(...) todos pertenecen al grupo de personas de la tercera edad, de quienes se dijo en el marco normativo del Estado Social de Derecho por imposición de la norma superior (art.46) requieren de esa protección especial, y dadas las circunstancias en particular, no le asiste ninguna justicia a la inaplicación del derecho en forma oportuna (...)” (Cuad. 3, folio 602). Igualmente, argumentó que la jurisdicción ordinaria no “(...) está en capacidad instantánea o al menos inmediata de ofrecer una protección a los derechos fundamentales invocados (...)” (Cuad. 1, folio 601). Paso seguido, analizó si los actores tenían derecho a recibir la pensión gracia. Para ello, expuso que “(...) los supuestos fácticos en el caso que ocupan nuestra atención, podemos resumirlos así: 1. Todos los accionantes, se han desempeñado en distintas épocas al servicio de la Docencia Oficial, en forma continua o discontinua[;] 2. Todos ellos, han cumplido aquella labor de la Docencia por espacio superior a 20 años[;] 3. Su vinculación a la docencia oficial se produjo con anterioridad al 31 de diciembre de 1980[;] 4. La totalidad de los accionantes han (sic) superado los 50 años de edad[;] 5. Ninguno de ellos ha sido sancionado disciplinariamente. Lo anterior, se corrobora efectivamente en los anexos que se allegaron con la presente acción y se evidencia fehacientemente con la aceptación por parte de CAJANAL del cumplimiento de dichos requisitos, plasmados en su resolución de negación de reconocimiento” (Cuad. 3, folio 603). Concatenado a lo anterior, la autoridad judicial, tras efectuar estudios normativos y jurisprudenciales, expuso que para “(...) el tiempo de servicio exigido para ser beneficiario de la Pensión Gracia, no se exige ni (sic) específico si eran o no válidos los tiempos servidos a la Nación” (Cuad. 3, folio 609). Por ello, concluyó que “(...) los docentes del sector oficial quienes hayan prestado sus servicios en instituciones del orden Nacional y a su vez lo hicieron en establecimientos del orden territorial, el tiempo de servicio en el sector nacional le (sic) sirve para el cómputo de tiempo requerido para la obtención del la Pensión Gracia, pues en ninguna de las leyes tantas veces referidas se hace exigencia que el tiempo deba ser prestado en una entidad territorial” (Cuad. 3, folio 610). En este sentido, señaló que “(...) este despacho puede afirmar que la pensión gracia es compatible con otra pensión nacional y que contrario a lo sostenido por la accionada [- asunto relevante, pues el mismo juez señaló que CAJANAL guardó silencio-], la ley 114 de 1913 sí sufrió modificaciones, como sin duda se desprende de la atenta lectura de la Ley 91 de 1989, artículo 15, literal a) al preceptuar que la Pensión Gracia “será compatible con la Pensión Ordinaria de Jubilación, aún en el evento de estar esta (sic) a cargo total o parcial de la Nación”; luego las argumentaciones sobre la incompatibilidad expuestas por CAJANAL pierden así su razón de ser” (subrayas del original) (Cuad. 3, folio 613). Igualmente, enfatizó que “(...) se deduce de manera transparente que el mandato legal es preciso y firme al determinar de manera infalible que la Pensión Gracia está instituida para docentes nacionales y nacionalizados vinculados con anterioridad al 31 de diciembre de 1980” (Cuad. 1, folio 613); es decir, para el juez todos los

docentes, siempre y cuando se hubiesen vinculado con anterioridad a la mencionada fecha, tendrían derecho a la Pensión Gracia. De otro lado, expuso que, en caso de duda, debía aplicarse el principio constitucional de *indubio pro operario*, por lo que si existían posibilidades diferentes al momento de aplicar la legislación pertinente relacionada con esta prestación, era menester escoger aquella que más favoreciera al trabajador. Finalmente, en la parte resolutive de la sentencia, ordenó a CAJANAL que procediera a “(...) *dictar los Actos Administrativos mediante los cuales se les reconozca la pensión gracia a los accionantes (...) incluyendo todos los factores salariales causados en el año inmediatamente anterior a aquél en que los accionantes adquirieron el status jurídico de pensionados, junto con su respectiva retroactividad, reajuste e indexación a que pueda haber lugar y que efectivamente tienen derecho (...)*” (Cuad. 3, folio 25)(Cuad. 3, folios 592-626).

- d. Copia del incidente de desacato presentado el veintidós (22) de enero de dos mil siete (2007) (Cuad. 3, folios 627-733).
- e. Copias de las resoluciones que les niega la pensión gracia a los accionantes, proferidas por CAJANAL entre Mayo y Julio de dos mil siete (2007) (Cuad. 4, folios 1-98).
- f. Copia del Plan de acción presentado por CAJANAL en cumplimiento de la sentencia T-1234 de 2008 (Cuad. 1A, folios 72-98).
- g. Copia de la Formulación de Pliego de Cargos por parte del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, con fecha cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), contra el Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué, donde se indica que las actuaciones de la mencionada autoridad judicial, dentro del trámite de la tutela del 2006, se consideran “(...) *como grave dolosas (...)*”, dado que en el fallo “(...) *es evidente (...) que (...) desconoció la procedibilidad de la acción de amparo (...) por cuanto existía otro mecanismo de protección judicial, [y] no se daban los presupuestos para que operara como mecanismo transitorio (...)*”. Adicionalmente, transgredió las reglas del Decreto 1382 de 2000, dado que carecía de competencia, pues “(...) *los accionantes todos con cédula de ciudadanía de diferentes partes del País y ninguno con cédula de Magangué o Bolívar, con residencia fuera del departamento de Bolívar como se demuestra con el cuadernillo anexo, donde se observa que prestaban sus labores como docente (sic) en departamento distinto al de Bolívar y de la Región Caribe, que el lugar de la supuesta vulneración lo es la ciudad de Bogotá donde CAJANAL recibe notificaciones y donde se profirieron los actos administrativos que negaban las pensiones y donde además el abogado que representó a los tutelantes recibía notificaciones (...)*”. (Cuad. 1B, Folios 75- 80)

## II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

### 1. Primera instancia

Conoció de la causa en primera instancia la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, que mediante sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009), resolvió declarar improcedente la acción de tutela instaurada. Además, frente a determinados accionantes – que no aportaron poder alguno para ser representados – resolvió rechazar el amparo deprecado.

Sustentó su decisión señalando que, a pesar de que podía afirmarse que la entidad demandada no había dado efectivo cumplimiento a las órdenes impartidas en el 2006, es evidente que “(...) *el Decreto 2591 de 1991, en sus artículos 27 y 52, estableció procedimientos claros y precisos para estos fines, como lo son los trámites de cumplimiento y el incidente de desacato (...)*” (Cuad. 1A, folio 286). Así las cosas, enfatizó que la acción de tutela resulta improcedente para obtener el cumplimiento de otra acción tuitiva de derechos fundamentales.

De otro lado, se refirió a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra incidentes de desacatos y enfatizó que “(...) *dentro de este asunto las y los accionantes no denuncian vía de hecho alguna en la decisión adoptada respecto al incidente de desacato, sino que solicitan se ordene su inclusión en nómina por parte de CAJANAL (...)*” (Cuad. 1A, folio 293). Por lo mismo, reiteró, resultaba improcedente que “(...) *por esta vía procesal, se [profiriera] la misma orden ya dada por el Juzgado 2 Civil del Circuito de Magangué (Bolívar)*” (Cuad. 1A, folio 293).

## **2. Apelación de la parte demandante**

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de los demandantes instauró el recurso de alzada. Para sustentarlo, indicó que sólo mediante una orden de “(...) *dar o hacer (...)*” (Cuad. 2, folio 7), referente al cumplimiento de la providencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), se garantizaría el goce efectivo de los derechos aludidos.

En este sentido, alegó que “*no se pod[ía] continuar con la inoperancia del despacho de Magangué, que es quien ha omitido verificar que se dé cumplimiento del fallo, ya que este (sic) es su obligación*” (Cuad. 2, folio 7) y solicitó que se ordenara a CAJANAL dar estricto cumplimiento a la referida sentencia del dos mil seis (2006), ordenando, si fuere el caso, “(...) *medidas cautelares de embargo, para garantizar el efectivo goce del derecho amparado*” (Cuad. 2, folio 8).

## **3. Segunda instancia**

Conoció del recurso de alzada el Consejo Superior de la Judicatura, que mediante providencia del tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009) resolvió revocar la decisión del *a quo* y en su lugar concedió el amparo solicitado, pero confirmando el rechazo de la acción de tutela en los casos en los cuales no fueron aportados los poderes de los demandantes.

Para el *ad quem*, a pesar de que la acción de tutela fue promovida contra CAJANAL, el problema versaba sobre el incumplimiento de la sentencia proferida en el dos mil seis (2006). Así las cosas, indicó que las “(...) *notables diferencias entre la acción de tutela y el incidente de desacato, permiten afirmar que la acción de tutela procede excepcionalmente contra las decisiones tomadas en el curso de un incidente de desacato, si puede verificarse la existencia de una vía de hecho. Lo anterior, por cuanto es claro que por medio del incidente de desacato, las autoridades judiciales toman decisiones que pueden vulnerar los mandatos superiores*” (Cuad. 2, folios 39 y 40).

En este orden de ideas, encontró que las actuaciones adelantadas por el Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué transgredieron los derechos fundamentales de los actores, toda vez que – a pesar de que era el funcionario competente para hacer cumplir la providencia proferida en el dos mil seis (2006) y que reconoció a los demandantes la pensión gracia – no adoptó medidas para materializar el derecho tras el incidente de desacato instaurado por la parte demandante y resuelto por él.

Por ello, a pesar de que los análisis efectuados en la sentencia giraron en torno a la actuación adelantada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, consideró pertinente ordenarle a CAJANAL cumplir la sentencia proferida, el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), por dicha autoridad judicial.

Posteriormente, el tres (3) de marzo de dos mil diez (2010), tras una solicitud de aclaración presentada por la parte demandante contra esta providencia, y donde -de contera- le solicitó a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura asumir el cumplimiento de la sentencia, esta autoridad judicial le indicó que “(...) *obedeciendo los preceptos de la Corte Constitucional, el peticionario en su calidad de interesado habrá de dirigirse al Juez de primera instancia, Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, Bolívar, para impulsar el cumplimiento del Fallo de la Tutela (...)*” (Subrayas fuera del original) (Cuad. 2, folio 99).

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número Seis, mediante Auto del once (11) de junio de dos mil diez (2010), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

#### **1. Competencia**

Esta Corte es competente para conocer de la revisión de los fallos materia de acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

## **2. Pruebas decretadas por la Sala de Revisión**

### **2.1 Orden al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué**

La Sala de Revisión, al considerar que para decidir el asunto bajo estudio era necesaria información adicional, ordenó al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué -mediante Auto del nueve (9) de septiembre de dos mil diez (2010)- que remitiera el expediente contentivo de la acción de tutela instaurada por los demandantes - entre ellos Ruby Cortes de López y Amparo Sierra de Quintero – contra CAJANAL en el dos mil seis (2006) y que fue decidida mediante sentencia de ese juzgado el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006).

Adicionalmente, solicitó a la Procuraduría General de la Nación y al Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar -Sala Jurisdiccional Disciplinaria-, que informaran si existían investigaciones contra el señor Arneidis José Payares Pérez, en su condición de Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué, y en caso tal, señalaran en qué estado se encontraban. Finalmente, mediante la misma providencia, se estableció la suspensión de los términos para decidir hasta tanto fuera recibida y evaluada la información mencionada, así como la suspensión de cualquier pago relacionado con el presente asunto.

### **2.2 Intervención de la Procuraduría General de la Nación y providencia del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico.**

La Procuraduría General de la Nación, mediante escrito radicado en esta Corporación el veintiuno (21) de septiembre de dos mil diez (2010), indicó que “(...) *no se encontró investigación alguna que exista en esta Entidad contra el señor Payares (...)*” (Cuad. 3, folio 80). Por su parte, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar guardó silencio y se abstuvo de mencionarle a esta Corporación el estado de las investigaciones adelantadas contra la referida autoridad judicial. Sin embargo, Arnedys Payares Pérez, alegando vulneraciones a sus derechos fundamentales, mediante escrito radicado en la Secretaría de la Corte Constitucional el trece (13) de enero de dos mil once (2011), allegó copias de la decisión adoptada por el Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico –Sala Jurisdiccional Disciplinaria Dual de Descongestión- el diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010) (Cuad. 5, folio 191 y ss).

En este sentido, es menester enfatizar que el mencionado Consejo expuso que “(...) *el presupuesto fáctico en la presente investigación recoge la conducta desarrollada (...) [en] el trámite de la acción de tutela impetrada por la señora Amparo Sierra Quintero y Otros noventa y cuatro docentes, en contra [de] (...) CAJANAL, (...) actuación que culminó con la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, el día 11 de diciembre de 2006 (...)*” (Cuad. 5, folio 201). Con respecto a la conducta reprochada, se enfatizó que “(...) *la actuación arbitraria y abiertamente irregular adoptada por el funcionario judicial, consistió en ordenar mediante el fallo de tutela el reconocimiento de la pensión gracia a docentes pasando*

*por alto la jurisdicción Contenciosa Administrativa, y ordenar posteriormente el embargo y retención de los dineros que tuviera CAJANAL (...)*” (Cuad. 5, folio 206). En cuanto a la procedencia de la acción de tutela, se expuso que *“(...) tenían otro mecanismo judicial (...), no sufrían un perjuicio irremediable, en tanto devengaban sus salarios, (...) las medidas de embargo no son viables en esta clase de acciones constitucionales (...) [y] la acción de tutela fue instaurado cuando la acción de lo contencioso administrativo, la nulidad y restablecimiento del derecho, había caducado ya para varias resoluciones que negaron el reconocimiento y pago de la pensión (...)*” (cuad. 5, folios 206 y 207).

En este orden de ideas, a juicio del Consejo, la conducta cometida se adecua *“(...) a la modalidad de gravísima dolosa (...) [que] responde a que en la decisión del funcionario se advierte claramente un desconocimiento de la Constitución y la Ley (...)*” (Cuad. 5, folio 209). Igualmente, esta autoridad judicial expuso que *“(...) no hay duda que el juez investigado vislumbró de entrada la improcedencia de la acción constitucional llegada a su conocimiento, advirtió la ausencia de requisitos inherentes al test de procedibilidad como lo son la inmediatez y la subsidiariedad; y sabía (...) que los accionantes no habían acudido a los escenarios judiciales naturales (...)*” (Cuad. 5, folio 232). Por lo anterior, y tras señalar que la conducta efectuada daría lugar al tipo penal de *“(...) prevaricato por acción (...)*” (Cuad. 5, folio 236), resolvió *“Declarar disciplinariamente responsable, al doctor Arnedys José Payares Pérez (...) de incurrir en falta gravísima dolosa (...) [e] imponer sanción de destitución (...) e inhabilidad para ejercer cargos públicos por espacio de diez (10) años”* (Cuad. 5, folio 240). Finalmente, se le informó al disciplinado de la posibilidad de apelar la decisión y se dispuso compulsar copias a la Fiscalía de Bolívar para lo de su competencia.

### **2.3 Análisis del expediente T-1.576.340 y de la sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006)**

2.3.1 El cuadro que se presenta como anexo en esta providencia, recoge los elementos probatorios relevantes que para el dos mil seis (2006) tuvo que tener en cuenta la autoridad judicial de Magangué para resolver el asunto que se ponía bajo su conocimiento. La estructura del mismo, dispuesta para aprehender de manera simplificada tales elementos probatorios, es la siguiente:

2.3.2 En primer lugar, una columna con el nombre de cada uno de los actores, identificado con un número que corresponde a aquel con el que figuraba en las acciones de tutela instauradas en el dos mil seis (2006) y dos mil nueve (2009).

2.3.3 En segundo lugar, una columna que contiene los elementos probatorios aportados por cada uno de ellos, que en su mayoría corresponden al derecho de petición elevado ante CAJANAL para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia, el poder otorgado a determinados abogados, la cédula de ciudadanía y una resolución (que en ocasiones atañe a aquellas que resolvieron

recursos de reposición o apelación). Cabe señalar que cada una de ellas desató las solicitudes de manera negativa.

2.3.4 En tercer lugar, una columna que muestra dos relaciones geográficas a través de la diligencia de presentación personal y de un domicilio mencionado en el poder otorgado a los abogados. De ellas puede inferirse el presunto domicilio de los demandantes.

2.3.5 Finalmente, en cuarto lugar, una columna que contempla los elementos probatorios que satisfacerían o no los requisitos legales para acceder a la pensión de gracia y que, a su vez, se dividen en tres: edad del peticionario, entidad responsable de la vinculación y tiempo de servicio aproximado. Ahora bien, en esta misma columna se encuentra una subdivisión que corresponde al lugar de trabajo y a la(s) institución(es) en la(s) que fueron prestados los años de servicio. Las principales conclusiones del análisis de los mencionados componentes se exponen más adelante, en la resolución del caso concreto.

### **3. Problema jurídico y esquema de resolución**

De los hechos narrados y probados en este proceso, corresponde a esta Sala de Revisión determinar, en primer lugar, si la acción de tutela instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009) resulta procedente para obtener el cumplimiento de las órdenes impartidas en una acción de tutela anterior.

Una vez resuelto tal cuestionamiento, esta Corporación deberá -en segundo lugar- analizar si el presente asunto, que incluye la solicitud de cumplimiento de la decisión adoptada el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), está revestido de la entidad de *cosa juzgada constitucional*, en razón a que fue proferida una sentencia por parte de un juez de la República en sede de tutela, que en ese momento no fue seleccionada por la Corte Constitucional, pero en la que se avizoran serias irregularidades procesales y probatorias.

Para resolver ambos problemas jurídicos, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en torno a (3.1) la improcedencia de la acción de tutela para controvertir sentencias de tutela previas, la inviabilidad procesal de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de órdenes impartidas en sentencias de tutela y el incidente de cumplimiento. Adicionalmente, analizará la figura de (3.2) la cosa juzgada constitucional y el principio constitucional: *el fraude lo corrompe todo*. A continuación, efectuará un estudio jurisprudencial y normativo a (3.3) la pensión gracia, desde una aproximación histórica a su naturaleza, los requisitos jurídicos para su reconocimiento y sus posibles titulares. Posteriormente (4) se resolverá el asunto sometido a su conocimiento.

**3.1 Improcedencia de la acción de tutela para controvertir sentencias de tutela, inviabilidad procesal de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de órdenes impartidas en sentencias de tutela y el incidente de cumplimiento. Reiteración de jurisprudencia.**

## **a. Improcedencia de la acción de tutela para controvertir una sentencia de tutela previa.**

3.3.1 Antes de ahondar en la inviabilidad procesal de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una sentencia anterior proferida en la misma sede constitucional, es importante indicar que en su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela no procede tampoco contra un fallo de tutela. Esto, en razón a que la protección del debido proceso se garantiza por medio de la revisión que hace la misma Corporación con base en el inciso 2° del artículo 86 de la Carta Política, que dispone que “(...) *en todo caso, [el asunto se] remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión*” y en los artículos pertinentes del Decreto 2591 de 1991, como los son el 33 y siguientes. Así, en sentencia SU-1219 de 2001, la Corte expuso que la revisión eventual de todos los fallos de tutela dictados supone “(...) *un proceso especial contra cualquier falta de protección de los derechos fundamentales*”. Por ello, se considera que la decisión de la Corte de seleccionar o no un determinado fallo, es una facultad que le fue otorgada por la Constitución para la protección de los derechos fundamentales, no sólo de las denominadas *vías de hecho* o errores en sentencias de tutela, sino también de las interpretaciones problemáticas que se puedan hacer frente a los artículos de la Constitución. Así, la revisión se constituye en un “(...) *control eficaz e idóneo de los fallos de instancia que violan de forma grosera la Constitución.*”

Además, la posibilidad que tiene cualquier persona de elevar una solicitud de revisión ante la Corte Constitucional, frente a un fallo que a su juicio incurrió en cualquier tipo de yerro, es una razón más para concluir que no hay lugar a la acción de tutela contra sentencias de tutela, pues ya hay un mecanismo que garantiza la corrección de cualquier falta frente a la protección de los derechos fundamentales. Por lo anterior, incluso en casos como el presente, donde los demandantes resultan ser las mismas personas que instauraron la primera acción de tutela ya resuelta por el juez constitucional, no es de recibo que las partes demandadas intenten cuestionar los argumentos esbozados por la autoridad judicial en aquella decisión previa adoptada en sede de tutela, cuando tuvieron todas las oportunidades procesales para defender sus intereses y no lo hicieron.

3.1.2 En este sentido, concluyó la Corte en la ya referida SU-1219 de 2001 que “(...) *la decisión de la Corte Constitucional consistente en no seleccionar para revisión una sentencia de tutela tiene como efecto principal la ejecutoria formal y material de esta sentencia, con lo que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Salvo la eventualidad de la anulación de dicha sentencia por parte de la misma Corte Constitucional de conformidad con la ley, la decisión de excluir la sentencia de tutela de la revisión se traduce en el establecimiento de una cosa juzgada inmutable y definitiva. De esta forma se resguarda el principio de la seguridad jurídica y se manifiesta el carácter de la Corte Constitucional como órgano de cierre del sistema jurídico.*”

3.1.3 Esto no significa que los jueces, al decidir asuntos a través de sentencias

de tutela, no puedan equivocarse, tal y como sucede en los asuntos ordinarios que conoce cualquier jurisdicción. Sin embargo, conforme a la sentencia previamente referida, las soluciones para tales errores son diferentes, pues el juez ordinario “(...) *al decidir, principalmente, sobre asuntos de orden legal eventualmente pueden representar un desconocimiento absoluto de los derechos constitucionales fundamentales y constituir en situaciones extremas vías de hecho susceptibles de impugnación mediante la acción de tutela*”. En cambio, en los fallos de tutela “(...) *el objeto principal y específico es precisamente la protección de los derechos fundamentales. En el proceso de tutela se aplica de manera directa la Constitución al análisis de las acciones u omisiones de autoridades públicas o de ciertos particulares*”.

Por ello, incluso en la eventualidad de que el juez, contrariando sus obligaciones constitucionales y legales, decida un caso mediante una argumentación que pueda encontrarse en los extramuros del ordenamiento jurídico, la solución existente, además del necesario contradictorio entre las partes y los recursos propios existentes en sede del proceso de tutela, es aquella contemplada expresamente en la Constitución: la eventual revisión por parte de la Corte Constitucional, que “(...) *no sólo busca unificar la interpretación constitucional en materia de derechos fundamentales sino erigir a la Corte Constitucional como máximo tribunal de derechos constitucionales y como órgano de cierre de las controversias sobre el alcance de los mismos*”.

Se considera entonces que una vez ha culminado el proceso de revisión por parte de la Corte, “*no hay lugar para reabrir el debate*” y, por tanto, la decisión se torna inmutable y definitivamente vinculante, revistiéndose de la calidad de *cosa juzgada*. Así las cosas, “(...) *[d]ecidido un caso por la Corte Constitucional o terminado el proceso de selección para revisión y precluido el lapso establecido para insistir en la selección de un proceso de tutela para revisión (...), opera el fenómeno de la **cosa juzgada constitucional** (art. 243 numeral 1 C.P.). Una vez ha quedado definitivamente en firme una sentencia de tutela por decisión judicial de la Corte Constitucional, no hay lugar a reabrir el debate sobre lo decidido*”.

Por lo anterior, se reitera, incluso en casos en los cuales la misma parte demandante vencedora en una litis precedente, instaure una nueva acción de tutela que de alguna manera permita a la parte vencida en ese proceso anterior cuestionar aquella decisión, tales argumentos no serán procesalmente admisibles, pues la decisión del juez de tutela, una vez surtido el trámite de revisión en la Corte Constitucional, se encuentra revestida de la calidad de la cosa juzgada constitucional.

3.1.4 Ahora bien, en la sentencia T-104 de 2007, esta Corporación reiteró que en razón a la competencia de la Corte en relación con la revisión de los fallos de tutela, la acción tuitiva de derechos fundamentales no resulta procesalmente viable contra sentencias de tutela.

Lo anterior, con el fin de “ i) (...) *hacer efectiva la protección de los derechos*

*fundamentales confiada por la Carta Política a todos los jueces y ii) por garantizar el acceso efectivo a la justicia, toda vez que cierra la posibilidad de que el cumplimiento de las órdenes de tutela se dilaten de manera indefinida, en cuanto garantiza a quien reclama sobre la protección constitucional que el asunto de la vulneración de sus derechos fundamentales será resuelto de una vez (...)*". En este sentido, se enfatizó nuevamente que si bien puede el juez de tutela equivocarse, existen mecanismos que solventarían tales yerros, como lo es la revisión que, conforme con sus competencias funcionales contempladas en el artículo 241 de la Constitución, puede hacer la Corte Constitucional.

3.1.5 Con todo, con expresa remisión a la sentencia SU-1219 de 2001, se indicó que “[l]a Corte ha admitido en el pasado la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las actuaciones judiciales arbitrarias, incluso de los jueces de tutela, pero no respecto de sentencias de tutela”. Así, una cosa es analizar una sentencia de tutela que pone fin a un asunto relativo a la aplicación directa de los derechos fundamentales y de la Constitución, cuyas posibles equivocaciones pueden ser solventadas a través de la revisión, y otra muy distinta controvertir actuaciones dentro del proceso de tutela que deben ser resueltas, en primera medida, a través de los medios existentes en el mismo, como por ejemplo la solicitud de nulidad.

En este sentido, en la mencionada sentencia de unificación se expuso que la Corte aceptó una acción tuitiva de los derechos fundamentales contra un juez de tutela que se había negado a conceder la impugnación de su decisión con el argumento de que el poder presentado para elevar el recurso de alzada no era auténtico, a pesar de que el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 establece que los poderes se presumirán auténticos (T-162 de 1997). Igualmente, esta Corporación concedió el amparo en un caso en el cual el juez constitucional no vinculó a un tercero potencialmente afectado por la decisión (T-1009 de 2009). Sin embargo, el caso objeto de estudio en la SU-1219 de 2001 resultaba distinto, pues se debía “(...) decidir si contra una sentencia de tutela procede una nueva acción de tutela basada exclusivamente en el argumento de que al concederla se incurrió en una vía de hecho porque la tutela era desde el principio improcedente. Se observa cómo el cuestionamiento al fallo de tutela versa sobre el juicio de procedencia de la acción como elemento constitutivo e inescindible del fallo, sin que se cuestionen actuaciones del juez de tutela diferentes a la sentencia misma”.

En otras palabras, se trataba de una acción de tutela que tenía por finalidad controvertir la cosa juzgada constitucional. Lo anterior resulta claro en la referida providencia con el hecho de que la Sala Plena de esta Corporación, tras diferenciar entre los conceptos de *obiter dicta* y *ratio decidendi*, enfatizó que “(...) La *ratio decidendi* en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión”.

**b. Improcedencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una sentencia previa de tutela.**

3.1.6 Por lo demás, la Corte también ha señalado que resulta procesalmente inviable instaurar una acción de tutela para exigir el cumplimiento de una sentencia de tutela previa. En efecto, en la sentencia T-956 de 2010, esta Corporación – reiterando su jurisprudencia – indicó que “[l]a tendencia marcada en los pronunciamientos de esta Corte, ha sido radical en el entendido que es improcedente toda acción de tutela interpuesta para obtener el cumplimiento de una anterior”.

Esta regla encuentra su sustento en razón a que el ordenamiento jurídico colombiano contempla otros medios jurídicos para obtener la satisfacción de las órdenes proferidas en una sentencia de tutela, como lo es el incidente de cumplimiento y la sanción por desacato, desarrollados en los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”. Los elementos pertinentes de tales medios judiciales para el caso objeto de estudio se desarrollan a continuación.

### **c. Incidente de cumplimiento**

3.1.7 Como se indicó con anterioridad, el incidente de cumplimiento y la sanción por desacato son figuras creadas por los artículos 23, 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de que el juez de tutela utilice sus potestades, que incluyen poderes disciplinarios, y así obtenga el cumplimiento de un fallo de tutela que busca proteger derechos fundamentales cuando el obligado sea renuente a materializar las órdenes proferidas por el juez de tutela.

Se trata así de dos mecanismos que puede utilizar el actor en sede de tutela, ya sea de manera simultánea o sucesivamente, ante el incumplimiento de la orden emitida en un fallo de amparo proferido con ocasión de la declaratoria de la vulneración o la amenaza de sus derechos fundamentales, no excluyentes entre sí: uno de tipo sancionatorio y otro de tipo material, pues de lo que se trata es del goce efectivo de los derechos fundamentales, razón de ser del Estado Social de Derecho conforme lo define el artículo 2º de la Constitución, que en la parte pertinente consagra como fin del referido tipo de Estado, la garantía de la efectividad “*(...) de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)*”.

3.1.8 En cuanto al primero, los mecanismos de cumplimiento de tipo sancionatorio (requerimiento al superior jerárquico, solicitud de apertura de proceso disciplinario, compulsión de copias para que se adelanten investigaciones penales y trámite del incidente de desacato), suponen la valoración de la responsabilidad subjetiva de los demandados.

Por su parte, el mecanismo de naturaleza material, comprende cualquier otro tipo de actuación del juez que por vías legales pueda conducir al cumplimiento de la orden impartida. Para ello se puede valer, por ejemplo: i. de la solicitud de pruebas con el fin de esclarecer los hechos del incumplimiento y adoptar la solución más acertada; ii. De dictar órdenes y requerimientos

complementarios al fallo o decisión; iii. De proferir sentencias de reemplazo o revivir decisiones de jueces de instancia que habían sido revocadas o casadas en la jurisdicción ordinaria en el caso de tutelas contra providencias judiciales que no se cumplen; iv. Adicionar la decisión inicial para vincular a quienes no quedaron expresamente incurso en las consecuencias que acarrea el incumplimiento o; v. la celebración de audiencias para hacer públicas las actuaciones de las autoridades encargadas del cumplimiento de órdenes judiciales.

3.1.9 En este sentido, existe una diferencia sustancial entre el cumplimiento y la mencionada sanción de desacato, pues esta última es un mecanismo coercitivo que depende de la responsabilidad subjetiva del obligado a cumplir la decisión judicial, creado con el fin de asegurar que la protección impartida por un fallo en razón de una acción de tutela se cumpla, otorgando para ello poderes sancionatorios al juez constitucional en los siguientes términos:

*"Artículo 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.*

*La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. "*

3.1.10 Ahora bien, el juez competente para asegurar el cumplimiento del fallo de tutela, que no depende de la responsabilidad subjetiva del obligado, y de tramitar el incidente de desacato en caso de que se evidencie ese tipo de responsabilidad, es el juez que conoció del amparo en primera instancia salvo las excepciones que ha fijado la jurisprudencia de esta Corporación al respecto.

#### **d. Conclusiones de este apartado**

3.1.11 En suma, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, no resulta procesalmente viable acudir a la acción de tutela para controvertir la cosa juzgada constitucional que reviste las decisiones de los jueces de instancia una vez se surte el trámite de revisión ante esta Corporación. Asimismo, no resulta procedente que las partes vencidas, aprovechando que la parte demandante haya instaurado una nueva acción de tutela, controviertan la decisión previa, cuando tuvieron las instancias pertinentes para hacerlo y no lo llevaron a cabo.

En este sentido, una vez se surte el trámite de revisión y la decisión del juez constitucional ha sido excluida por las Salas de Selección de esta Corporación para que haga parte de su jurisprudencia, surge la calidad de cosa juzgada constitucional, inmutable e incontrovertible para esa providencia. Esto, en

razón a que la revisión es un medio definido por el propio Constituyente con el fin de que la Corte Constitucional, dentro de su competencia funcional, sea la única autoridad encargada de unificar la jurisprudencia que desarrolle o verse sobre derechos fundamentales, así como la responsable de cerrar cualquier controversia que trate sobre los mismos, en todo caso apreciados para el Estado Social de Derecho.

De igual modo, ante la existencia de medios judiciales para garantizar el cumplimiento de las decisiones adoptadas en sede de tutela, no resulta procesalmente viable la instauración de una nueva acción de tutela para lograr la materialización de tales órdenes. Por ello, las personas que consideren que frente a su caso se presenta un incumplimiento, deben iniciar los incidentes correspondientes contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano.

### **3.2 Cosa Juzgada Constitucional y el principio constitucional de *El fraude lo corrompe todo*.**

#### **A. Cosa Juzgada**

3.2.1 La Constitución de 1991, tras definir en su preámbulo como fin del ejercicio del poder soberano del pueblo al darse la Carta Política - representado en los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente -, el garantizar un orden político, económico y social justo, estableció - en el artículo 229 - el derecho de toda persona de acudir ante la justicia.

En efecto, la referida norma contempla “(...) *el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia (...)*”. Esto, con el fin de que los jueces, a través de sus providencias, sometidos al imperio de la ley conforme con los mismos principios que rigen a todo poder constituido dentro del Estado Social de Derecho, resuelvan las controversias que aquejan a las personas aplicando las disposiciones comprendidas en el ordenamiento jurídico, dando prelación dentro de sus consideraciones y resoluciones al derecho sustancial.

Se trata así del derecho de acción que tienen las personas, en ocasiones ejercido a través de apoderados judiciales o de manera directa. Como contra partida, el Estado – administrando justicia –, cumpliendo las reglas que se derivan del respeto al debido proceso y demás derechos fundamentales, deberá resolver de manera definitiva la causa que las personas han llevado ante él. Es aquí donde ha de resaltarse el concepto de cosa juzgada, que en esta providencia se analizará antes de ahondar en un tipo específico: la cosa juzgada constitucional y en el principio del *fraude lo corrompe todo*, precepto que también se expresa como *fraus omnia corrumpit*.

3.2.2 La Cosa juzgada, denominada también *res judicata*, puede ser comprendida como lo decidido por una autoridad pública revestida de jurisdicción o, en otras palabras, lo que ha sido materia de una decisión judicial. Sin embargo, conforme a Couture, esta comprensión no resuelve de qué trata tal institución más que de una manera superficial y meramente

aproximativa.

Cabe decir que a lo largo de la historia del Derecho han existido múltiples conceptualizaciones alrededor de esta institución. Así, por ejemplo, algunos representantes de la doctrina señalan que para Savigny era una presunción de verdad, importante para mantener al Estado como el administrador de Justicia. Igualmente, se expone que para Pothier, la cosa juzgada era una presunción legal que debía valer en las relaciones humanas, o que para Rocco, se trataba de la extinción del derecho de acción por un fenómeno procesal, seguido por la cesación del deber del Estado de prestar la jurisdicción para dirimir un litigio.

Sin embargo, lo anterior – salvo la definición de Rocco -, no permite evidenciar de qué trata el concepto, que, según Monroy Cabra, siguiendo a Carnelutti, puede ser comprendido como un hecho jurídico que transforma la *lex generalis* en *lex specialis* y que extingue el poder del juez de pronunciarse sobre una causa, así como el derecho de la parte de iniciar una nueva litis sobre el mismo asunto . En este sentido, resulta esclarecedora la visión de Couture, quien expuso que la cosa juzgada se predica de la autoridad y eficacia de una sentencia cuando no existen medios de impugnación que permitan modificarla. Exposición que sin duda resulta más amplia que la acepción latina de *res judicata*, pues permite evidenciar que la cosa juzgada es el efecto procesal de una decisión adoptada por una autoridad judicial, que tiene repercusiones en la vida social.

En este orden de ideas, la mencionada autoridad – entendida como elemento constitutivo de la cosa juzgada - hace referencia al atributo con que cuenta esa decisión por emanar de un órgano jurisdiccional del Estado. Por su parte, la eficacia se refiere a la inimpugnabilidad, inmutabilidad y a la posibilidad de coerción para que la sentencia se materialice. Con todo, la relevancia de la cosa juzgada como institución supone un bien para la sociedad, pues reduce la incertidumbre sobre la situación jurídica de un asunto (sea la propiedad sobre un bien, el reconocimiento de una prestación, o la reparación de un daño, etc.), revistiéndose de suma relevancia por motivos de orden público, de justicia y de paz social, pues si los conflictos humanos no pudieran dirimirse de manera definitiva, difícilmente podría alcanzarse “*un orden jurídico, económico y social justo*”, como lo exige el Preámbulo de la Carta.

3.2.3 El legislador, en el primer inciso del artículo 332 del CPC estableció que la cosa juzgada debía ser entendida de la siguiente manera: “(...) *La 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 (...)*”. Estos elementos, si bien relevantes como se verá a continuación, no explican por qué razón resulta trascendental – no sólo para el derecho – sino para la sociedad en su conjunto, la existencia de una institución como aquella en comento.

3.2.4 Por lo mismo, resulta esclarecedor el hecho de que esta Corporación, en

su jurisprudencia, haya indicado que la cosa juzgada surge como respuesta a la necesidad social de finalizar un proceso judicial, para que así la resolución de la controversia sea segura y esté revestida de estabilidad. Por ello, el concepto en comento se refiere a los efectos jurídicos de las sentencias, que las delimitan como inmutables, obligatorias, vinculantes y susceptibles de ser exigidas por la fuerza. En efecto, en la sentencia C-622 de 2007, esta Corporación indicó que “[e]n términos generales, la cosa juzgada hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales éstas adquieren carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento”.

3.2.5 En la referida providencia, también se expuso que los efectos de la cosa juzgada son básicamente dos; por una parte, los positivos, que conllevan la obligación del todo juez de reconocer y acatar la decisión anterior. Sin embargo, este efecto también puede ser analizado desde la perspectiva de la parte vencida, que deberá ajustar su comportamiento a la resolución del conflicto. Igualmente, en ocasiones, este deber cobija a todas las personas (efecto *erga omnes*). Por otra parte, están los efectos negativos, que implican el deber del Estado de abstenerse de efectuar nuevos pronunciamientos sobre conflictos ya solventados.

Así, en la C-622 de 2007 se apuntó que “[d]e acuerdo con su definición, a la cosa juzgada se le atribuyen dos importantes consecuencias, que si bien se encuentran relacionadas entre sí, en todo caso mantienen una clara diferencia. Una de naturaleza positiva, cual es el de vincular o constreñir al juez para que reconozca y acate el pronunciamiento anterior (principio de la *res judicata pro veritate habetur*), y otra de connotación negativa, que se traduce en la prohibición que se impone también al operador jurídico para resolver sobre el fondo de conflictos ya decididos a través de sentencia en firme, evitando además que respecto de una misma cuestión litigiosa se presenten decisiones contradictorias con la primera. En este segundo efecto, lo que se pretende es no sólo excluir una decisión contraria a la precedente, sino también cualquier nueva decisión sobre lo que ya ha sido objeto de juzgamiento anterior” (subrayas del original).

Adicionalmente, en la referida providencia, se enfatizó que en razón al alcance coercitivo de la cosa juzgada, se le reconoce un tercer efecto que depende de la renuencia de la parte vencida de cumplir lo ordenado por la autoridad competente. Por ello, este elemento se “(...) materializa en el hecho de que, por su intermedio, se brinda la posibilidad de ejecución forzada de la sentencia, en los casos en que la parte a quien se le ha impuesto una prestación se niega a satisfacerla”.

A su turno, algunos doctrinantes exponen que los efectos de la cosa juzgada pueden ser diferenciados de manera tripartita: 1. Cierra el debate planteado, salvo excepcionalísimas situaciones (por ejemplo el recurso de revisión); 2. Confiere inmutabilidad a lo decidido, por lo que tal asunto no puede modificarse; y 3. En caso de que la resolución del juez no se cumpla, a

petición de parte, pueden ser materializados los efectos del fallo de manera coercitiva, apelando a la legítima fuerza del Estado.

En cambio, otros autores, desde una óptica pragmática, exponen que los efectos de la cosa juzgada conllevan el deber estatal de no volver a juzgar el mismo asunto, obligación que comprende el precepto de *non bis in idem* y la posibilidad de que las partes puedan alegar la excepción de *res judicata* si alguien vinculado por la institución referida pretende reabrir el debate. A esto se suma, por ejemplo, la posibilidad de alegar la nulidad del proceso conforme al numeral 3° del artículo 140 del CPC, que establece la posibilidad de desplegar tal actuación “(...) Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia”.

Por lo demás, como quiera que el fallo judicial deviene de una o varias normas genéricas - a través de la interpretación y aplicación de la ley efectuada por el Estado en un caso particular -, en una *lex specialis*, la sentencia reconoce una situación, frente a la cual, la parte demandante puede alegar que existe cosa juzgada sobre el asunto controvertido (*exceptio rei judicata*). Igualmente, como contrapartida, surge la prohibición para la autoridad judicial de volver a juzgar el asunto. Por ello, el derecho de acción no puede ejercerse nuevamente por la misma causa, bajo la misma pretensión y entre las mismas partes, pues en cumplimiento del principio *non bis in idem*, el deber y potestad de juzgar del Estado se agota .

3.2.6 En este orden de ideas, para determinar los requisitos para que pueda alegarse la existencia de la cosa juzgada en un asunto, resulta pertinente mencionar que para ciertos autores, es necesario que exista identidad en tres elementos: causa, partes y objeto. Para los efectos de esta providencia, resulta relevante exponer que en cuanto a la causa, se ha dicho que es el hecho jurídico del que nace el derecho, o que se alega como fuente del mismo, pues no necesariamente ese hecho existe o es real (por ejemplo, cuando una persona alega que ha cumplido con todos los requisitos para acceder a la pensión de vejez, pero realmente no cotizó el número de semanas requerido).

En este sentido, en la referida C-622 de 2007, reiterando su jurisprudencia, esta Corporación expuso que “(...) El alcance de las llamadas “identidades procesales”, [fue explicado por] la Corte en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

**Identidad de objeto**, “es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”.

**Identidad de causa petendi** (*eadem causa petendi*), “es decir, la demanda y la decisión que hizo transito (*sic*) a cosa juzgada deben tener los mismos

*fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”.*

***Identidad de partes***, “*es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica”.*”

Lo anterior significa que si no existe identidad de objeto, de causa – entendida como hecho jurídico - y de partes, no opera el fenómeno jurídico de la cosa juzgada y el juez, obviamente, sin contrariar el principio de *non bis in idem*, podrá pronunciarse sobre un asunto puesto a su consideración.

3.2.7 En este orden de ideas, no toda sentencia proferida está revestida por el efecto de cosa juzgada y, por lo mismo, no toda providencia puede ser comprendida como inmutable, inimpugnable y coercitiva. Lo anterior, en razón a que existen tipos de cosa juzgada con características disímiles. Para los efectos de esta sentencia, basta con decir que representantes de la doctrina han señalado que existe la cosa juzgada formal, cuando han vencido los términos para instaurar recursos o la resolución de los mismos, es decir, cuando la providencia se encuentra ejecutoriada. Igualmente, se ha dicho que a pesar de lo anterior, sólo cuando no es posible elevar el recurso extraordinario de revisión, que cuestionaría la inmutabilidad de la sentencia, surge la cosa juzgada material, pues no existen posibilidades jurídicas de cuestionar la decisión.

En esta misma línea, otros autores, como Carnelutti, diferencian entre la cosa juzgada formal, que comprenden como el fin del litigio y la cosa juzgada material, que definen como la imperatividad de la decisión. Igualmente, Couture, expone que la cosa juzgada formal es mutable a pesar de ser inimpugnable, para lo que menciona la fijación de la cuota de alimentos en un litigio sobre ese asunto de familia. Esto último, puede entenderse como consecuencia de la cláusula *rebus sic stantibus*, pues – al variar las condiciones – la determinación del contenido obligacional específico – dar alimentos – puede modificarse. Por su parte, la cosa juzgada sustancial, además de ser inimpugnable, sería también inmutable, incluso en un nuevo proceso judicial.

Asimismo, el mismo ordenamiento jurídico plantea la existencia de sentencias que no hacen tránsito a cosa juzgada material en razón al asunto que tratan, entre ellas, las referidas en los artículos 333 y 649 del CPC, que en su parte pertinente disponen que “(...) *No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias: 1. Las que se dicten en procesos de jurisdicción voluntaria[;] 2. Las que decidan situaciones susceptibles de modificación mediante proceso posterior, por autorización expresa de la ley[;] 3. Las que declaren probada*

*una excepción de carácter temporal (...)[; y] 4. Las que contengan decisión inhibitoria sobre el mérito del litigio”.*

En este mismo orden de ideas, puede mencionarse las sentencias de tutela cuando son proferidas por el juez constitucional para precaver un perjuicio irremediable, pues el mismo artículo 8° del Decreto 2591 de 1991 dispone que cuando el amparo sea concedido de manera transitoria “(...) *el afectado deberá ejercer [la] acción [ante la autoridad judicial competente] en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela. Si no la instaura, cesarán los efectos de éste (...)*”.

3.2.8 Ahora bien, en un Estado Social de Derecho como el colombiano, fundado en valores como el respeto a la dignidad humana y la prevalencia del interés general, donde el establecimiento de un orden social justo está contemplado como un fin esencial del Estado, la cosa juzgada no puede ser comprendida como un bien de valor absoluto, que doblegue a cualquier otro con que entre en tensión sin importar las circunstancias.

Por lo mismo, la jurisprudencia de esta Corporación ha enfatizado que en excepcionales circunstancias la acción de tutela procede para cuestionar decisiones judiciales. En efecto, cuando quiera que se vulneren los derechos fundamentales de una persona y se cumplan las causales generales de procedencia de la acción de tutela, así como los defectos que la jurisprudencia ha denominado causales específicas de prosperidad, es viable el amparo por vía de esta acción constitucional. Sin embargo, una de las excepciones a la procedibilidad de la referida acción contra providencias judiciales, impone que no se ejerza, precisamente, contra sentencias de tutela. Esto se debe, como se verá más adelante, al hecho de que la sentencia de un juez de tutela está revestida de la calidad de cosa juzgada constitucional.

3.2.9 Sin embargo, la transgresión de los derechos fundamentales no es la única razón por los cuales la cosa juzgada puede cuestionarse. Lo que conlleva, precisamente, a comprender que si bien resulta esencial la seguridad y estabilidad de la resolución de un conflicto para la convivencia en sociedad, tal institución no debe ser protegida de manera absoluta. En efecto, otros valores pueden entrar en pugna con ella, para lo cual el legislador ha contemplado reglas que solucionan la posible tensión o, en su defecto, la jurisprudencia ha encontrado cómo solventar la cuestión.

En este orden de ideas, otros principios que cuestionan la cosa juzgada – sin pretender abarcarlos todos en esta providencia – son la lealtad procesal, la buena fe y la cláusula *rebus sic stantibus*. Los dos primeros se relacionan con un tema central para resolver el asunto objeto de estudio: el principio de *fraus omnia corrumpit*. Como se verá más adelante, el legislador previó términos para que pudieran ser ejercidos recursos como el de revisión que permite cuestionar la cosa juzgada ante la aparición de nuevos hechos, medios probatorios, delitos, o la constatación de un cohecho u otra maniobra fraudulenta conforme al artículo 379 y siguientes del CPC.

Con todo, lo mejor sería que tales tensiones fueran resueltas antes de ser

proferida la sentencia revestida de la calidad de cosa juzgada. Así, por ejemplo, en la sentencia C-252 de 2001, esta Corporación indicó que el recurso extraordinario de casación en materia penal tiene por objeto reparar las violaciones cometidas dentro del proceso. Por lo mismo, en tal providencia se expuso que “(...) *Una sentencia que no ha sido dictada conforme a la ley sino contrariándola, jamás podrá tenerse como válidamente expedida y, mucho menos, puede ejecutarse. Si el objeto de la casación es corregir errores judiciales, plasmados en la sentencia de última instancia, lo que resulta ajustado a la Carta es que esa corrección se haga antes de que la decisión viciada se cumpla*”.

Como se denota, se trata entonces de la incorporación del principio de justicia material, que también se relaciona con la existencia de recursos como el de revisión, y que puede entrar en tensión con la cosa juzgada, al desvirtuar la presunción de legalidad y acierto que supone la decisión adoptada por un juez de la República.

Finalmente, cabe mencionar que en el caso previamente citado, la jurisprudencia constitucional enfatizó que el recurso extraordinario de casación debía servir para evitar que decisiones contrarias a los derechos fundamentales se materializaran, siguiendo precisamente los lineamientos del mentado principio. En términos de la Corte: “*Sentencias que desconocen el valor de la justicia al desacatar abiertamente la Constitución y lesionar derechos fundamentales de las personas (valga reiterarlo), no pueden tener eficacia jurídica, es decir, ser ejecutadas, como ocurriría si se avalara la ley demandada. La cosa juzgada, en tal caso, resulta ser una mera ficción lindante con la arbitrariedad*”. Sin duda, este razonamiento también opera para recursos como el de revisión, que si bien procede contra sentencias ejecutoriadas (cosa juzgada formal), cuestiona la decisión por haber llegado a ella a través de medios irregulares o ilícitos, dándole así preponderancia al principio de justicia material en contra de providencias inicuas.

3.2.10 En suma, el derecho de acudir a la administración de justicia para solventar conflictos sociales a la luz del derecho, tiene como contrapartida el deber del Estado de prestar la jurisdicción y de resolver el asunto. La cosa juzgada es el efecto procesal de una decisión judicial que se encuentra revestida de la calidad de inmutable e inimpugnable y que puede ser exigida de manera coercitiva. Son elementos de la referida institución la identidad de causa, de objeto y de partes.

Por lo demás, cuando una sentencia está revestida de la calidad de cosa juzgada, debe reconocerse que la parte vencedora puede elevar la *exceptio res judicata*, mientras que el Estado, siguiendo el principio de *non bis in idem*, debe abstenerse de volver a juzgar el asunto, pues el derecho de acción se ha agotado. A pesar de lo anterior, no toda sentencia tiene como consecuencia el efecto procesal de la cosa juzgada, pues existen diferentes tipos, como la *formal* y la *material*. Por último, si bien la existencia de esta institución resulta trascendental para la vida en sociedad, no se trata de un valor absoluto, pues en excepcionales circunstancias, conforme a los recursos definidos por el

legislador y a la procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, puede ceder ante otros bienes como la justicia material, la buena fe y la lealtad procesal.

### **B. Cosa juzgada constitucional**

3.2.11 Como se indicó con anterioridad, las sentencias de tutela proferidas por los jueces de la República dentro de la jurisdicción constitucional se encuentran revestidas de la calidad de cosa juzgada constitucional. Este fenómeno, al tener ciertas diferencias con el efecto procesal de otras sentencias adoptadas en otros procesos, hace que la cosa juzgada constitucional sea una especie dentro del género de *cosa juzgada*.

3.2.12 En este sentido, tratándose de la acción de tutela, algunos elementos anteriormente referidos operan para las decisiones adoptadas por el juez constitucional. Así, para enunciar sólo algunos, cuando quiera que se presente identidad de causa (hecho jurídico), de objeto (pretensión) y de partes, el juez constitucional, amén de analizar si se configura la temeridad, deberá declarar la inviabilidad procesal de la acción, conforme a lo referido en torno al principio de *non bis in idem*.

Igualmente, una vez la decisión del juez constitucional se encuentra revestida de la calidad de cosa juzgada, la resolución del conflicto *ius fundamental* es inimpugnable y puede ser materializada por la fuerza. Para ello, el legislador contempló el incidente de cumplimiento anteriormente descrito, así como las facultades disciplinarias del juez de tutela. En el mismo orden, la existencia de esta institución obedece a una necesidad práctica aún más relevante que la cosa juzgada ordinaria, pues de ella depende la seguridad y firmeza de una decisión relacionada con la protección de los derechos fundamentales de las personas.

3.2.13 Sin embargo, dicho sea de paso, la mutabilidad excepcional de las órdenes proferidas también es una característica de las sentencias de tutela. Sobre este punto, cabe recordar que el artículo 23 del Decreto 2591 de 1991 contempla que si la autoridad responsable de acatar la decisión del juez permanece renuente, éste “(...) podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos (...)”. Con todo, esto no supone que las órdenes podrán modificarse arbitrariamente. Por el contrario, siempre deberán mantener su esencia, aunque podrán variar levemente – según las circunstancias – para proteger los derechos fundamentales invocados. A pesar de lo anterior, tal mutabilidad no permitiría considerar la cosa juzgada constitucional como meramente formal, pues supondría darle primacía a la cosa juzgada ordinaria material frente a la solidez y firmeza de una decisión adoptada por el juez de tutela como garante de los derechos fundamentales. Por el contrario, se trata de una característica de la acción de tutela que supera las clasificaciones que la doctrina ha elaborado en relación con la cosa juzgada.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha sostenido que se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo de tutela: (i) la *decisión* de amparo

y (ii) la *orden* específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho protegido. Frente a la primera, el principio de cosa juzgada se aplica en términos absolutos conforme con la inimpugnabilidad que la caracteriza. Sin embargo, respecto a la segunda, se ha dicho que puede ser complementada para lograr “el cabal cumplimiento” del fallo, dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución. Lo anterior se sustenta, como ya fue referido, en que el legislador extraordinario definió en el propio estatuto de la acción de tutela (Decreto 2591 de 1991) que el juez no pierde la competencia, y está facultado para tomar las medidas necesarias y asegurar el cumplimiento de la decisión, es decir, proteger el derecho fundamental afectado.

En efecto, esta Corporación, en la sentencia T-086 de 2003 indicó que *“la modificación de la orden impartida por el juez no puede tener lugar en cualquier caso. Este debe corroborar previamente que se reúnen ciertas condiciones de hecho que conducirán a que dadas las particularidades del caso, el derecho amparado no vaya a ser realmente disfrutado por el interesado o que se esté afectando gravemente el interés público. Esto puede suceder en varias hipótesis: (a) cuando la orden por los términos en que fue proferida nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado o lo hizo en un comienzo, pero luego devino inane; (b) en aquellos casos en que su cumplimiento no es exigible porque se trata de una obligación imposible o porque implica sacrificar de forma grave, directa, cierta manifiesta e inminente el interés público; y (c) cuando es evidente que siempre será imposible cumplir la orden.”*

3.2.14 Con todo, la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido diferencias importantes entre la cosa juzgada ordinaria y la cosa juzgada constitucional. En efecto, en la ya referida sentencia SU 1219 de 2001, esta Corporación indicó que *“(…) es importante distinguir entre el fenómeno de la cosa juzgada en materia ordinaria y el mismo fenómeno en materia constitucional. Mientras que en el primer caso es generalmente admitida la procedencia de la acción de tutela por vías de hecho, en el segundo caso, tratándose de un proceso judicial constitucional, donde se persigue en forma explícita y específica la protección de los derechos fundamentales y la observancia plena del orden constitucional, la oportunidad para alegar la existencia de vías de hecho en los fallos de tutela es hasta la finalización del término de insistencia de los magistrados y del Defensor del Pueblo respecto de las sentencias no seleccionadas. Una vez terminados definitivamente los procedimientos de selección y revisión, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 numeral 1 C.P.)(…)”. La tensión entre derechos fundamentales y seguridad jurídica que justifica admitir la acción de tutela por vías de hecho contra sentencias judiciales, se disuelve al impedir la tutela contra fallos de tutela, ya que en este evento la protección de los derechos fundamentales y la seguridad jurídica no entran en conflicto sino que confluyen hacia un mismo propósito, v.gr. el goce efectivo de los derechos[;] el cual sería tan sólo retórico si un derecho protegido en un fallo de tutela no fuera cierto y estable sino que fuera sometido a la eventualidad de una nueva acción de tutela contra el fallo y a que otro juez lo ampare, así como a que contra ese segundo fallo no sea interpuesta otra acción de tutela.*

*De esta forma, la acción de tutela sería desnaturalizada y se frustraría la función que la Constitución le ha encomendado”.*

3.2.15 En este sentido, una diferencia crucial entre la cosa juzgada ordinaria y la cosa juzgada constitucional supone que esta última surge cuando se agota su trámite ante la Corte Constitucional, que no es un recurso, pues precisamente, conforme con el artículo 241 de la Constitución sirve para que esta Corporación decida si escoge o no un caso para revisión. En cambio, aquélla se consolida cuando una decisión judicial es inmutable e inimpugnable, asunto que tiene que ver con la existencia de recursos judiciales y su resolución.

Así las cosas, conforme a la referida sentencia de unificación, “(...) *la oportunidad para alegar la existencia de vías de hecho en los fallos de tutela es hasta la finalización del término de insistencia de los magistrados y del Defensor del Pueblo respecto de las sentencias no seleccionadas. Una vez terminados definitivamente los procedimientos de selección y revisión, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 numeral 1 C.P.), y se torna, entonces, inmutable y definitivamente vinculante.*” (Subrayas fuera de texto). Por lo tanto, el fraude dentro de una acción de tutela debe ser alegado antes de que surja la cosa juzgada constitucional. No obstante, es claro que esta regla sólo opera si en el asunto bajo estudio realmente se ha consolidado tal institución. En caso contrario, el juez de tutela, en cumplimiento del deber estatal de administrar justicia, deberá resolver el asunto conforme al ordenamiento jurídico.

3.2.16 En suma, la cosa juzgada constitucional es una especie dentro de género de la cosa juzgada. Por lo mismo, de ella se predicen elementos similares a la cosa juzgada ordinaria. Así, surge por la necesidad práctica de resolver de manera definitiva un conflicto que verse sobre los derechos fundamentales de las personas. Igualmente, se trata del efecto procesal de una decisión judicial que la reviste de inimpugnabilidad e inmutabilidad – en cuanto a la resolución de amparo o denegación del mismo -, y puede ser exigida de manera coactiva.

Sin embargo, la cosa juzgada constitucional se diferencia de aquella ordinaria dado que la orden específica puede mutar según se requiera para proteger los derechos fundamentales amparados, sin que esto implique que se pueda igualar a la cosa juzgada formal. Asimismo, contra ella no es procesalmente viable la instauración de una nueva acción de tutela y, finalmente, surge cuando se agota el trámite de revisión ante la Corte Constitucional, que fenece cuando sea excluido el asunto por parte de la Sala de Selección correspondiente o sea proferida la sentencia por la respectiva Sala de Revisión o por la Sala Plena de esta Corte.

### **C. Principio *fraus omnia corrumpit***

3.2.17 La Constitución de 1991 contempla en el artículo 83 que “(...) *Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones*

*que aquéllos adelanten ante éstas*". Esta disposición comprende entonces dos elementos. Por una parte, la presunción que cobija a las actuaciones de las personas frente al Estado y, por lo otra, el deber de ellas de comportarse conforme a tales postulados. Igualmente, el numeral 7° del artículo 95, establece como obligación de todas las personas, en cumplimiento de la Constitución, prestar su colaboración "*(...) para el buen funcionamiento de la administración de justicia*".

Como desarrollo de ello, el artículo 71 del CPC contempla los deberes de las partes en el proceso, entre los que se encuentra "*[p]roceder con lealtad y buena fe en todos sus actos[;] obrar sin temeridad en sus pretensiones o defensas y en ejercicio de sus derechos procesales (...)*". En contraposición a esto, el numeral 3° del artículo 74 del mismo Código define como temeridad o mala fe, entre otros, la utilización del "*(...) proceso, incidente, trámite especial que haya sustituido a éste o recurso, para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos*". Así las cosas, a los deberes de lealtad y buena fe se opone el fraude de una de las partes o de ambas, ya sea a través de sus apoderados, que puede contar con la desavenencia del juez o, contrariando sus deberes constitucionales y legales, con su anuencia.

3.2.18 Sin embargo, en el mismo CPC se encuentran múltiples disposiciones que, en procura de proteger la administración de justicia, imponen el deber de luchar contra el fraude en el proceso. Ejemplos de ello se hallan en el numeral 3° del artículo 37, que consagra como deber del juez "*[p]revenir, remediar y sancionar (...) los actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad y probidad y buena fe que deben observarse en el proceso, lo mismo que toda tentativa de fraude procesal*". Igualmente, una disposición similar se observa en el artículo 58, que establece que la autoridad judicial, en cualquiera de las instancias, "*(...) siempre que (...) advierta colusión o fraude en el proceso, ordenará la citación de las personas que puedan resultar perjudicadas, para que hagan valer sus derechos (...)*". Por supuesto, nada de esto se opone a las actuaciones que debe adelantar también el juez constitucional para resguardar, además de los derechos fundamentales, la administración de justicia. De hecho, como autoridad investida de jurisdicción en el Estado Social de Derecho, debe también velar porque el fraude no corrompa su decisión.

3.2.19 La cosa juzgada fraudulenta y el fraude procesal son especies dentro del fraude en el derecho. Para los efectos de esta sentencia, la Sala ahondará en la primera, pues resulta relevante comprender de qué trata para resolver el caso objeto de estudio. Con todo, vale la pena mencionar que ambos se repudian por chocar con la seguridad jurídica de la sentencia, al igual que contra los actos e instancias cumplidos dentro del proceso.

Para efectos académicos, podría decirse que la cosa juzgada fraudulenta se presenta cuando la actuación aviesa al derecho se materializa en la providencia, mientras que el fraude procesal no necesariamente se reviste o tiene la calidad de la cosa juzgada. En este sentido, para diferenciar ambos conceptos, Véscori plantea que la cosa juzgada fraudulenta se predica de un proceso que ha cumplido formalmente con todos los requisitos procesales y

que materializa en esencia un negocio fraudulento a través de medios procesales, que implica un perjuicio ilícito a terceros y a la comunidad.

Igualmente, otra diferenciación puede partir de las normas comprendidas en el Código Penal, que tipifican el fraude procesal incluso para las resoluciones o actos administrativos. En efecto, el artículo 453 C.P. contempla que “(...) *El que por cualquier medio fraudulento induzca en error a un servidor público para obtener sentencia, resolución o acto administrativo contrario a la ley, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años*”. Empero, en todo caso, ya sea frente a la cosa juzgada fraudulenta o ante el fraude procesal, independientemente de si existe o no una consecuencia punitiva, su persecución pretende salvaguardar el bien jurídico de la administración de justicia.

Ahora bien, según Palacios, la base contra el fraude está - precisamente - en la antijuridicidad inherente al ilícito, que puede o no generar consecuencias penales. Esta visión es compartida por Véscori, quien expone entre los tipos del fraude aquellos penalizables (como el falso testimonio) y aquellos que no lo son (como actuaciones aparentemente lícitas que encubren el dolo, ya sea bilateral o unilateral). En todo caso, en estos últimos aquella persona o autoridad pública que se opone al comportamiento fraudulento, cuando no trasgrede normas penales, actúa bordeando los linderos de la moral para cuestionar tales actuaciones.

3.2.20 Ahora bien, según Carnelutti, el objetivo del fraude es desviar el proceso de su fin: resolver conforme a justicia la controversia humana. En cambio, para Véscori, el fin del fraude es precisamente la cosa juzgada, que al darle seguridad y certeza a la consecuencia jurídica buscada, la hace difícil de combatir, permitiendo incluso que sea exigible de manera coactiva. Pero, en todo caso, sin importar desde cuál de estas perspectivas doctrinarias se analice, lo cierto es que “[e]l dolo se sirve de la justicia para alcanzar sus fines”. Por ello, sancionar y desvirtuar la cosa juzgada fraudulenta supone reparar a la sociedad en su conjunto, pues el dolo atenta contra el bien social de la administración de justicia.

3.2.21 Como se señaló con anterioridad, en el fraude puede actuar sólo una de las partes, ambas o incluso el juez. También puede cometerse contra una de las partes o contra un tercero, contra el orden jurídico, caso en el cual se le denomina *fraus legi* o contra el interés público. Sin embargo, para que se configure, el dolo y la actuación que de él se deriva deben tener la potencia de generar el efecto buscado. Por lo mismo, sin que de ello pueda desprenderse una comprensión indulgente, la cosa juzgada fraudulenta resulta más grave cuando es cometida directamente por el juez o mediante su anuencia, pues la autoridad judicial representa la confianza social en la administración de justicia y su actuación conciente permitiría de manera mucho más fácil que la situación fraudulenta – revestida de la calidad de cosa juzgada – fuera coercitivamente exigible.

3.2.22 En todo caso y en relación con lo antedicho, existe un asunto de trascendental relevancia para el Derecho, que radica en la ponderación entre el percepto *fraus omnia corrumpit* y la posibilidad de cuestionar la cosa juzgada que, como se vio con anterioridad, obedece a una necesidad práctica de la sociedad: brindar seguridad y estabilidad a la resolución de un conflicto solventado a través del derecho. Por ello, tanto la doctrina como el legislador han encontrado y señalado remedios para evitar el primero, sin que exista un desmedro absoluto de la cosa juzgada, pues si se permitiera reabrir todos los procesos fenecidos, se perdería la finalidad de la referida institución de resolver los conflictos.

En este sentido, un debate recurrente ha sido la determinación de si se requiere la existencia de una norma expresa que permita combatir cada uno de los posibles fraudes, si basta con que exista una disposición genérica que así lo faculte o si resulta suficiente acudir a los principios generales del derecho. Desde una perspectiva histórica, Couture indica que ya en el derecho romano existían varias herramientas que permitían a las partes protegerse del fraude. Así, este autor menciona entre otras la *exceptio doli*, la *actio doli*, la *replicatio doli*, la *restitutio in integrum*, la *acción pauliana*, e incluso la *exceptio rei judicata*. Igualmente, expone que del derecho romano pasaron a las Partidas de Alfonso el Sabio y de ahí, tras los vericuetos de la historia y la codificación napoleónica, llegaron al continente americano.

3.2.23 Estos antecedentes tendrían un alto valor en las legislaciones que no contemplaran la revocatoria de la cosa juzgada fraudulenta, pues evidencian que ha existido una preocupación antiquísima por evitar que el fraude corrompa la administración de justicia. Así las cosas, de ser necesario, se podría apelar a la tradición romana que pasó – no de manera inmaculada - al derecho germano y al español para cuestionar la intención dolosa de servirse de la justicia para alcanzar fines inicuos, ya que la cosa juzgada debe fundarse sobre bases compatibles con los derechos y garantías constitucionales, dado que la injusticia afecta el interés público y privado.

Con todo, para el caso colombiano, si bien tales consideraciones podrían ser un argumento adicional, lo cierto es que la legislación contempla expresamente elementos que permiten combatir el fraude. En efecto, como ya se dijo, se encuentran múltiples ejemplos en la legislación civil. Así, además del numeral 3° del artículo 37 y del artículo 58, se encuentra la facultad de “(...) *deducir indicios de la conducta procesal de las partes*”, la posibilidad de tachar un documento por falsedad o pedir las pruebas para su demostración y la suspensión del proceso, que encuentra su desarrollo en el artículo 170 y siguientes del CPC.

Adicionalmente, tal y como fue mencionado con anterioridad, se halla el recurso extraordinario de revisión, que contempla entre sus causales las siguientes: 1. la aparición de documentos, después de pronunciada la sentencia, que habrían variado la decisión contenida en ella (conforme a la cláusula *rebus sic stantibus*); 2. La declaratoria de falsos por la justicia penal de documentos decisivos para el pronunciamiento; 3. Que la sentencia se haya

basado en declaraciones de personas condenadas por falso testimonio en razón de ellas; 4. La condena penal de los peritos por ilícitos en la producción de la prueba; 5. La violencia o cohecho declarado en sentencia penal, que hayan incidido en el pronunciamiento de la providencia recurrida; y 6. La colusión u otra maniobra fraudulenta, que no necesariamente haya sido objeto de investigación penal.

3.2.24 En este orden de ideas, frente al fraude pueden promoverse mecanismos internos en el proceso, así como externos al mismo, que se diferencian en la existencia o no de la cosa juzgada. En los primeros, resulta fundamental la posibilidad del contradictorio, así como la instauración de los recursos o incidentes pertinentes. Dentro de este grupo se encontraría, por ejemplo, la solicitud de selección o la insistencia formulada ante esta Corporación para que un caso fuera seleccionado para revisión, pues la cosa juzgada constitucional en materia de tutela sólo surge una vez fenecido este trámite. En cambio, en los segundos, se trata de la iniciación de una nueva acción que, conforme con la legislación civil – para el caso del recurso extraordinario de revisión – tiene términos que no superan los cinco años o a partir de la fecha de registro si la sentencia está sujeta a registro público. Igualmente, como ya se dijo, existe la posibilidad de instaurar una acción de tutela en las excepcionales circunstancias que han sido definidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, siempre que no se actúe contraviniendo el principio de inmediatez.

3.2.25 En suma, la Constitución contempla la buena fe que conlleva, además de la presunción atinente a que acompañará en sus actuaciones a los particulares frente al Estado, el deber de comportarse conforme a sus postulados. Esto incluye la colaboración de todas las personas para el buen funcionamiento de la administración de justicia, así como los deberes de las partes en el proceso de lealtad y probidad. Lo anterior se contrapone, como es obvio, al uso del proceso con fines ilegales, dolosos y fraudulentos. En este sentido, existe un deber de las autoridades judiciales, incluido el juez de tutela, de adoptar todas las medidas que el ordenamiento jurídico le confiere para combatir que el fraude corrompa la correcta administración de justicia.

La cosa juzgada fraudulenta se predica cuando el dolo se ha materializado en la sentencia judicial. Sin embargo, esto no necesariamente conlleva consecuencias ilícitas, ni la aparición de las mismas es necesaria para que el fraude pueda combatirse. En todo caso, el objeto de este último supone lograr que una situación dolosa, a través de la majestad que sustenta una sentencia, sea exigible coercitivamente. Por lo mismo, el fraude puede ser cometido por una parte, por ambas o por el juez que conoce el asunto. Cuando esto último sucede, la gravedad de la actuación es aún mayor, por desconocer la autoridad judicial sus deberes como poder constituido.

Finalmente, para defender los intereses generales de un avieso atentado a la administración de justicia, existen herramientas internas y externas al proceso. A más de ello, la posibilidad de acudir a los principios del derecho que a lo largo de la historia se han manifestado de distinta forma. En todo caso, se trata de una ponderación entre el precepto de *fraus omnia corrumpit* y la cosa

juzgada, que tampoco puede ser cuestionada de manera absoluta, pues perdería su razón de ser, que obedece a la necesidad práctica social de contar con una resolución segura y definitiva a una controversia.

### **3.3 La pensión de gracia, aproximación histórica a su naturaleza, requisitos y titulares.**

3.3.1 Para comprender la naturaleza, los requisitos y la titularidad de la pensión de gracia, es imperioso efectuar una aproximación histórica a tal beneficio que permita su aprehensión sistemática. En 1903, durante el gobierno de José Manuel Marroquín, fue promulgada la Ley 39 “*sobre instrucción pública*”, que tuvo por objeto regular esta materia. Como desarrollo de tal finalidad, conforme al artículo 2º, aquella fue dividida en primaria, secundaria, industrial y profesional.

Tal división resultaría relevante, pues se estableció que la instrucción primaria estaría bajo la dirección y protección de los Gobiernos de los Departamentos, en consonancia con las Ordenanzas expedidas por las Asambleas respectivas. En cambio, según el artículo 4º de la mencionada Ley, “*La instrucción secundaria [estaría] a cargo de la Nación (...)*”. Existió así una división territorial de responsabilidades públicas en torno a la educación; siendo los entes territoriales los encargados de la instrucción primaria y la Nación la obligada a responder por la educación secundaria.

Sin embargo, lo anterior no resultaría un obstáculo “*(...) para que los Departamentos y Municipios que [dispusieren] de recursos suficientes [sostuvieran] establecimientos de enseñanza secundaria*”. Así las cosas, para ese momento, existía la posibilidad de que incluso los entes territoriales mantuvieran este tipo de centros educativos que concurrirían con los del orden nacional. Es más, según el artículo 7º de la Ley 39 de 1903, los Gobiernos Departamentales tendrían la facultad de establecer Inspecciones Provinciales de Instrucción, a pesar de que la cláusula general de competencia en torno a la vigilancia de la educación debía recaer en el Poder Ejecutivo Nacional, tal y como lo señalaba el artículo 3º de la Ley en comento. Por ende, existían disímiles regímenes para servidores ocupados en la encomiable labor de la educación – unos dependientes del orden nacional y otros del territorial – que a pesar de efectuar la misma labor tenían un vínculo jurídico con entidades estatales diferentes.

3.3.2 Ahora bien, este modelo descentralizado de educación, en la práctica, implicó la diferencia salarial y prestacional entre docentes de diferente orden. En efecto, esta Corporación, en la sentencia C-479 de 1998, afirmó que “*(...) en la ley 39 de 1903, que rigió la educación durante la mayor parte de este siglo, se estableció que la educación pública primaria estaría a cargo de los departamentos o municipios, y la secundaria de la Nación. En relación con la primera, la competencia de los entes territoriales era amplia pues, además de fijar los programas educativos debían atender con sus propios recursos el pago de los salarios y prestaciones de los empleados de este sector. Si bien en principio, tales atribuciones respondían a un ánimo claro de*

*descentralización administrativa, en la práctica, y en especial para los maestros del orden territorial, tal sistema adolecía de múltiples fallas, pues los departamentos y municipios mostraron una progresiva debilidad financiera, que se reflejó, entre otras cosas, en los bajos salarios que percibían los docentes de ese nivel (...)*” (énfasis propio).

Para solventar esta diferenciación, durante el gobierno de Carlos E. Restrepo fue promulgada la ya citada Ley 114 de 1913, que “cre[ó] pensiones de jubilación a favor de los Maestros de Escuela”. Efectivamente, el artículo 1º contempló tal beneficio para “(...) los Maestros de Escuelas Primarias oficiales que [hubieran] servido en el magisterio por un término no menor de veinte años (...)”. Como requisitos adicionales se contemplaron, en el artículo 4º, además del desempeño con honradez y consagración, y la buena conducta, “(...) haber cumplido cincuenta años [de edad] o hallar[se] en incapacidad por enfermedad y otra causa, de ganarse lo necesario para su sostenimiento” y “(...) no ha[ber] recibido ni recib[ir] actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional (...)”. Esto último tenía como finalidad evitar la doble erogación presupuestal por la misma causa, expresamente establecida en el artículo 64 de la Constitución de 1886 en los siguientes términos: “Nadie podrá recibir dos sueldos del Tesoro público, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes”.

Con posterioridad, el rango de beneficiarios de la prestación fue ampliado por el legislador mediante el artículo 6º de la Ley 116 de 1928, cobijando así, en un primer momento, a “Los empleados y profesores de las Escuelas Normales y los Inspectores de Instrucción Pública (...)”. Empero, el legislador fue cuidadoso en establecer que tendrían derecho a tal prestación “(...) en los términos que contempla[ba] la Ley 114 de 1913 y demás que a ésta complementan (...)”. De manera subsecuente, durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera, fue promulgada la Ley 37 de 1933 “Por la cual se decreta el pago de una pensión a un servidor público y sobre jubilación de algunos empleados”, que en su artículo 3º - inciso 2º- consagró que se “[hacían] extensivas estas pensiones [de maestros de escuela] a los maestros que [hubieran] completado los años de servicio señalados por la ley, en establecimientos de enseñanza secundaria”.

En dicha normatividad no se derogaron los requisitos contemplados en la Ley 114 de 1913, pero su interpretación generaba algunas dificultades, por ejemplo, si era requisito para hacerse beneficiario de la prestación el haber iniciado como docente en una escuela primaria y terminar en una secundaria - teniendo en cuenta, como se señaló anteriormente, que los entes territoriales también podían subvencionar establecimientos de secundaria -. Sobre este punto se pronunció esta Corporación en la sentencia C-915 de 1999, en la que reiteró que el surgimiento de la pensión de gracia se debió a que en muchas ocasiones, los maestros del orden territorial, no contaran con pensión alguna.

En efecto, en la mencionada providencia, la Corte expuso que “(...) Tal situación [de descentralización] dio origen a una clara diferenciación de carácter salarial y prestacional entre los maestros contratados por las

entidades territoriales, las cuales disponían de escasos recursos, y los vinculados al servicio oficial por parte de la Nación, que gozaban de una serie de garantías que no tenían los primeros, entre ellas el derecho a una pensión de jubilación” (subrayas fuera del original). Por ello, y tras reiterar la jurisprudencia de esta Corporación - sentencia C- 479 de 1998 – arguyó que “(...) en virtud de lo dispuesto en el artículo 3º de la ley 37 de 1933, tal beneficio se extendió a los docentes públicos de secundaria, quedando las dos categorías de maestros con el mismo derecho a obtener la pensión de gracia, desde hace más de cincuenta años. No existe entonces, violación del artículo 13 de la Constitución, pues la pensión de gracia se concede no sólo a los maestros de primaria del sector oficial sino también a los de secundaria del mismo orden (...)” (subrayas del original). Así las cosas, la interpretación del demandante, quien alegaba que solo los maestros de secundaria que hubiesen prestado sus servicios en algún momento en la educación primaria oficial tenían derecho a la pensión de gracia, resultaba infundada, pues aquellos que trabajaran en el orden territorial tendrían derecho a ella también.

3.3.3 Con posterioridad, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, se promulgó la Ley 43 de 1975 con el fin de centralizar la educación pública. Para los efectos de esta providencia y en razón del objetivo de este apartado, que radica en exponer la naturaleza, la titularidad y requisitos de la pensión de gracia, es imperioso indicar que el epígrafe de dicha Disposición establecía lo siguiente: “por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarías; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones” (énfasis propio). Como se observa, el objetivo de esta Ley era pronunciarse sobre los servidores cuyo desempeño tenía que ver con la educación pública prestada en el orden territorial. Por ello, no es una sorpresa que el artículo 4º congelara “(...) el monto de las asignaciones que las entidades territoriales [hubieran] aprobado en materia de educación secundaria (...)”, que el artículo 5º consagrara “La nacionalización de los planteles de educación secundaria costeados por las intendencias y comisarías (...)”, o que el artículo 10º dispusiera que “En adelante ningún departamento, intendencia o comisaría, ni el Distrito Especial, ni los municipios podrán, con cargo a la Nación, crear nuevas plazas de maestros y profesores de enseñanza primaria o secundaria (...)”. Así las cosas, también de estas disposiciones se desprende que existían maestros de secundaria oficial, cuyo vínculo jurídico se había establecido con entidades del orden territorial.

Por lo mismo, y como quiera que esta Ley se refería a los mencionados Maestros, el artículo 2º estableció reglas concernientes a los responsables en el pago de las prestaciones sociales que se convertiría en un régimen temporalmente compartido entre la Nación y los entes territoriales. Tal disposición contemplaba que “Las prestaciones sociales del personal (...) que se hayan causado hasta el momento de la nacionalización, serán de cargo de las entidades a que han venido perteneciendo o de las respectivas Cajas de Previsión (...).[Las] que se causen a partir del momento de la nacionalización

*serán atendidas por la Nación. Pero las entidades territoriales y el distrito Especial de Bogotá pagarán a la Nación dentro del término de diez (10) años y por cuotas partes, la suma que adeudarían hasta entonces a los servidores de los planteles por concepto de prestaciones sociales no causados o no exigibles al tiempo de la nacionalización (...)*". Es importante enfatizar, en este sentido, que conforme a esta ley - artículo 3º- el proceso de nacionalización se desarrollaría entre 1976 y 1980, por lo que las prestaciones sociales reconocidas en razón a los diferentes regímenes territoriales y a las disímiles condiciones salariales y pensionales que en la práctica acarreaban, estaban llamadas a desaparecer.

3.3.4 En este orden de ideas, durante el gobierno de Virgilio Barco, el legislador expidió la Ley 91 de 1989, "*Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio*", mediante la cual - en el artículo 1º - se distinguió entre personal nacional (docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional), personal nacionalizado (docentes vinculados por nombramiento de entidades territoriales antes del 1º de enero de 1976 y los vinculados a partir de esa fecha por estas mismas entidades) y personal territorial (docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir de 1º de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975). Como se observa, la ley diferenció – con fundamento en la entidad territorial que efectuó la vinculación de los docentes – categorías jurídicas específicas, que repercutirían frente a las prestaciones a que tendrían derecho los maestros.

Con base en esa distinción, que conforme a la visión histórica desarrollada en esta providencia se sustentaba en la existencia de una descentralización administrativa en materia educativa implantada en los albores del siglo XX, se establecieron - en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 - reglas relativas a las prestaciones sociales del personal docente nacional y nacionalizado. En este sentido, en lo concerniente a pensiones, el numeral 2º - literal "A" - consagró que "*Los docentes vinculados hasta el 31 de diciembre de 1980 que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928, 37 de 1933, y demás normas que las hubieran desarrollado o modificado, tuviesen o llegaren a tener derecho a la pensión de gracia, se les reconocerá siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos (...)*" (énfasis propio).

Como se observa, desde la óptica gramatical, tal disposición hacía referencia a determinados docentes con derecho a pensión de gracia - no a todos - y siempre y cuando se hubieran vinculado antes del 1º de enero de 1981. Estos docentes corresponden a aquellos vinculados por las entidades territoriales – ya fueran de escuelas normales, primaria y secundaria oficiales – pues eran los únicos beneficiarios de la prestación que el legislador desarrolló a lo largo del siglo pasado para solventar las diferenciaciones de regímenes existentes. De lo contrario, el legislador habría utilizado una fórmula diferente, que podría haber establecido simplemente que *todos* los maestros vinculados hasta enero de 1981, que cumplieran la edad de cincuenta (50) años y veinte (20) de servicios podrían hacerse beneficiarios de la pensión de gracia.

En efecto, todas las disposiciones enunciadas por el artículo mencionado hacían referencia a maestros del orden territorial, excluyendo a aquellos del orden nacional, tal y como fue indicado anteriormente. Adicionalmente, y esto es relevante para el asunto objeto de revisión, como quiera que la diferenciación de regímenes debía extinguirse en razón de la nacionalización que por mandato de la Ley 43 de 1975 se había iniciado, sólo el literal “B” del mentado artículo se refirió en el tema pensional a los docentes nacionalizados y nacionales, contemplando que “(...) *Para los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquéllos que se nombren a partir del 1º de enero de 1990, cuando cumplan los requisitos de ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario mensual promedio del último año*”.

3.3.5 Esta posición concuerda con la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, que en sentencia proferida por la Sala Plena, el veintinueve (29) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), indicó que “*La pensión gracia, establecida por virtud de la Ley 114 de 1913, comenzó siendo una prerrogativa gratuita que reconocía la Nación a cierto grupo de docentes del sector público: los maestros de educación primaria de carácter regional o local; grupo que luego, cuando se expidieron las leyes 116 de 1928 y 37 de 1933, se amplió a los empleados y profesores de las escuelas normales, a los inspectores de instrucción pública y a los maestros de enseñanza secundaria de ese mismo orden (...)*” (Subrayas fuera del original).

Son varias las razones aportadas por el Consejo de Estado para determinar lo anterior, que pueden ser esbozadas de la siguiente manera: en primer lugar, la Ley 37 de 1933 no eliminó o introdujo variación alguna a las exigencias establecidas en las leyes 114 de 1913 o 116 de 1928. Por ello, ha de tenerse en cuenta – como se expondrá más adelante – el requisito concerniente a no recibir o estar recibiendo otra erogación de carácter nacional, salvo expresa excepción legal. En segundo lugar, existía un régimen diferente para educadores de secundaria según hubieran sido vinculados en el orden nacional o territorial, pues “*no es acertada la afirmación de que los establecimientos oficiales de educación secundaria fuesen nacionales en su totalidad en 1933 (...)*”. Finalmente, en tercer lugar, el numeral 2º - literal “A” - del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se refirió “*(...) de manera exclusiva a aquellos docentes departamentales o regionales y municipales que quedaron comprendidos en el mencionado proceso de nacionalización. A ellos, por haberseles sometido repentinamente a este cambio de tratamiento, se les dio la oportunidad de que se les reconociera la referida pensión, siempre que reunieran la totalidad de los requisitos y que hubieran estado vinculados de conformidad con las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933, con el aditamento de su compatibilidad*”.

Esta postura de la Sala Plena fue reiterada recientemente en sentencia proferida el cuatro (4) de febrero de dos mil diez (2010) por la Subsección “A”, Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo. En esta última providencia, el Consejo de Estado confirmó la sentencia apelada que denegaba el reconocimiento de la pensión de gracia por haber sido el

nombramiento del docente de carácter nacional, mientras que el tiempo prestado en las instituciones departamentales no le alcanzaba para completar los 20 años de servicios en el orden territorial.

Finalmente, el hecho de que el legislador haya establecido que sólo los maestros – ya fueran de secundaria o primaria oficiales – serían los beneficiarios de la pensión de gracia ha conllevado a que en años pasados se presentara un proyecto de Ley con el fin de incluir a los docentes de secundaria cuyo nombramiento correspondiera al orden nacional. En efecto, en el Congreso cursó el proyecto de Ley numero 170 (senado), que en el artículo 3° propuso que *“Para hacerse acreedor a la pensión de gracia de jubilación, se podrán acumular tiempos de servicio prestados en entidades territoriales con el servicio a la Nación”*.

3.3.6 Así las cosas, es claro que la pensión de gracia tuvo por objeto eliminar las desigualdades prestacionales que sufrían los maestros del orden territorial en razón de la descentralización administrativa que rigió durante parte del siglo XX en el territorio Nacional. Por ello, son titulares de la misma – exclusivamente – los maestros de primaria y secundaria del orden territorial, y los demás servidores que contempló la Ley 116 de 1928, siempre que se hayan vinculado antes del 1° de enero de 1981 y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la legislación pertinente, como lo son los 20 años de servicio en dicho orden territorial. Entonces, se reitera, por ningún motivo puede considerarse que todos los maestros son beneficiarios de esta prestación.

3.3.7 Ahora bien, en cuanto a los requisitos para hacerse acreedor de la prestación, además del subjetivo (es decir, de quiénes pueden ser titulares), la jurisprudencia de esta Corporación, en sentencia C-479 de 1998, reiteró que en el momento de configuración de la pensión de gracia, amén de los 20 años de servicios prestados, existían los siguientes: *“(…) 1) haberse conducido con honradez y consagración en los empleos desempeñados; 2) carecer de medios de subsistencia en armonía con su posición social y costumbres; 3) no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional. Lo cual no obsta para que un maestro pueda recibir a un mismo tiempo sendas pensiones como tal, concedidas por la Nación y por un Departamento; 4) haber observado buena conducta; 5) si es mujer, estar soltera o viuda ; 6) haber cumplido cincuenta años, o hallarse en incapacidad por enfermedad u otra causa, de ganar lo necesario para su sostenimiento”*.

De manera posterior, como ya se dijo, mediante la Ley 91 de 1989 se dispuso que se les reconocería la pensión de gracia a aquellos maestros del orden territorial vinculados hasta el treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos ochenta (1980), que por mandato de las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 tuvieran o llegasen a tener derecho a ella, *“(…) siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos (...)”*. De igual modo, en aquella ley se estableció en cabeza de qué entidad quedaría radicada la obligación de pagar tal prestación, a pesar de haberse creado con ella el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Por esto, en el literal “A”, numeral

2º, del artículo 15, se dispuso que *“Esta pensión seguirá reconociéndose por la Caja Nacional de Previsión Social (...) y será compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”*.

3.3.8 En este orden de ideas, para los propósitos de esta sentencia, se torna imperativo hacer referencia entonces a uno de los requisitos señalados (recibir o haber recibido pensión o recompensa de carácter nacional), pues a primera vista podría pensarse que existe una contradicción normativa, dado que esta última norma estableció la compatibilidad de la pensión ordinaria con la pensión de gracia aún estando a cargo de la Nación. Tal asunto se explica en relación con la naturaleza de la prestación.

3.3.9 El Consejo de Estado, en su jurisprudencia, ha establecido que la pensión de gracia es una prestación especial que se rige por su propia normatividad y, según tal Corporación, se trata de *“(...) una prerrogativa gratuita otorgada por la Nación a un grupo de docentes que no estuvieron vinculados a ella y se otorga con requisitos de edad y tiempo independientes a los que rigen a los empleados públicos, por lo que su normatividad da lugar a un régimen pensional especial”*.

Por lo mismo, la figura de la pensión de gracia no busca - en principio - garantizar el mínimo vital de los docentes como sí lo harían la pensión de jubilación o de invalidez; constituidas por el legislador precisamente para precaver las contingencias que se derivan de la edad o de la pérdida de capacidad laboral. Por ello, y al ser la pensión de gracia especial, no se contrapone a las ordinarias. En términos del Consejo de Estado - en la precitada sentencia - no hay duda sobre *“(...) la compatibilidad de la pensión de invalidez y la pensión gracia (sic), dado que ambas prestaciones poseen una naturaleza y finalidad distintas, no existe ninguna norma que establezca la incompatibilidad expresa entre ellas y por el contrario la ley autoriza percibir al mismo tiempo una pensión especial (la gracia) y una pensión ordinaria (de jubilación)”*. En cambio la posibilidad de recibir dos pensiones ordinarias sí se encuentra prohibida expresamente por el ordenamiento jurídico. En efecto, el literal J del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 estableció que *“Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez”*.

En este sentido, en otra sentencia, el Consejo de Estado señaló que *“La pensión gracia tiene un régimen exclusivo que no pende de la afiliación a la Caja de Previsión ni a la regulación de aportes, dado que las normas que la crearon pretendían compensar de alguna manera a los docentes que se encontraban en una situación desventajosa en relación con el salario que percibían, por lo tanto, quienes son beneficiarios de ésta prestación deben sujetarse al cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 114 de 1913. El reconocimiento de la pensión de jubilación por el contrario, depende de los aportes que se efectúen a lo largo de la vida laboral y viene a constituir el sustento económico de las personas que por razón de la edad ya deben retirarse de la prestación del servicio. En cuanto a la pensión de invalidez, su origen se funda en la necesidad de asegurar la congrua*

*subsistencia a los trabajadores que por la ocurrencia de un percance físico ven menguada su capacidad laboral (...)”.*

3.3.10 Habiendo determinado ya que se trata de una pensión especial, solo resta reiterar cuáles son los requisitos que persisten en el ordenamiento jurídico para ser beneficiario de la pensión de gracia. Esta Corporación, mediante sentencia C-479 de 1998, indicó que “(...) *En cuanto al aparte acusado del numeral 3 del artículo 4 de la ley 114 de 1913, que consagra como requisito para gozar de la pensión de gracia el no haber recibido ni recibir actualmente otra pensión o recompensa de carácter nacional, no [se] encuentra (...) que viole la Ley Suprema, concretamente el principio de igualdad, pues el legislador, en virtud de las facultades que la misma Carta le confiere, es competente para regular los aspectos relativos a la pensión, incluyendo, obviamente, las condiciones para acceder a ella”.*

Es claro que este requisito aplicaba antes de la nacionalización de la educación pública, excluyendo a los maestros del orden nacional, pero al expedirse la Ley 91 de 1989, el legislador expresamente consagró que la pensión de gracia sería “(...) *compatible con la pensión ordinaria de jubilación, aún en el evento de estar ésta a cargo total o parcial de la Nación”.* Se trata entonces de la excepción comprendida hoy en el artículo 128 de la Constitución, relativa a que “*Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público y recibir más de una asignación que provenga el tesoro público, o de empresas de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley”.* Situación que aplica exclusivamente a aquellos maestros del orden territorial o nacionalizados que puedan tener derecho a la pensión de gracia, tal y como se ha reiterado a lo largo de estas consideraciones, al haber sido vinculados antes del 1º de enero de 1981.

A similar conclusión llegó el Consejo de Estado en sentencia proferida el veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), en donde indicó que “(...) *es evidente que las normas que gobiernan la pensión gracia contemplan una excepción a la prohibición establecida en la Constitución Política de recibir dos asignaciones del tesoro público, pues permiten percibir dos pensiones a la vez, la gracia y la ordinaria, e incluso, otorgan la posibilidad de que los beneficiarios puedan seguir devengando un salario en razón a los servicios docentes, mientras continúen laborando hasta la edad de retiro forzoso”.*

3.3.11 Entonces, son beneficiarios de tal pensión los maestros que hayan trabajado 20 años en el orden territorial y demás servidores de que trata la Ley 116 de 1928, que se hayan vinculado antes del 1º de enero de 1981 y que sean mayores de cincuenta (50) años de edad, sin importar que reciban la pensión ordinaria. Esto, por cuanto, como ya se dijo, la Ley 91 de 1989 mantuvo los requisitos de las normas que le precedieron en esta materia. Además, ninguna de ellas, incluso la ley 37 de 1933, derogó o modificó alguno de estos requisitos.

## **Conclusiones sobre la Pensión Gracia**

3.3.12. En suma, la referida pensión tiene una naturaleza especial, pues su objetivo buscaba compensar a los docentes que estuvieran en una situación prestacional desventajosa en razón a la descentralización que existió en el país durante gran parte del siglo XX. Por ello, puede ser reconocida de manera conjunta a las pensiones de vejez o invalidez, mas está llamada a desaparecer, pues una vez se inició con la nacionalización del sistema educativo a mediados de los años 70, se determinó que –además de los requisitos de edad y de tiempo laborado–, sólo serían beneficiarios aquellos maestros que -a más de cumplir con cincuenta años de edad-, hubieran trabajado en el orden territorial durante dos décadas y se hubieran vinculado antes del 1° de enero de 1981. Así las cosas, sería contrario al derecho reconocer esta prestación a cualquier maestro, sin diferenciar si prestó 20 años de servicio en el orden territorial o si se vinculó antes de la referida fecha, pues no todos son beneficiarios de la pensión gracia ni pueden hacerse a ella.

#### **4. Análisis del caso concreto**

Tal como fue señalado con anterioridad al determinar el problema jurídico que ha de resolverse en esta providencia, corresponde a esta Sala de Revisión establecer – en primer lugar – si la acción de tutela instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009) resulta procesalmente viable. En segundo lugar, deberá esta Sala esclarecer si la sentencia proferida el once (11) de diciembre dos mil seis (2006) se encuentra revestida de la calidad de cosa juzgada constitucional, así como la relación e incidencia que esto último puede tener en la causa por la cual los demandantes, en ejercicio del derecho de acción, acudieron ante el juez constitucional buscando satisfacer su derecho fundamental de acceso a la justicia a través de la acción de tutela incoada en el dos mil nueve (2009).

##### *4.1 De la improcedencia de la acción de tutela instaurada en el dos mil nueve (2009).*

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, tal acción deberá ser declarada improcedente, pues con ella se intenta la materialización de unas órdenes proferidas en una sentencia de tutela anterior. Pretensión ésta que cuenta en el ordenamiento jurídico colombiano con medios judiciales para lograr su efectiva realización, como lo son los incidentes de cumplimiento y la sanción de desacato. Como se expuso, en virtud del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué sería en principio la autoridad competente para asegurar el cumplimiento del fallo del once (11) de diciembre del 2006. Por lo tanto, los demandantes deberían acudir ante esta autoridad para satisfacer la pretensión que los impulsó a instaurar esta nueva acción de tutela.

La misma inviabilidad procesal se predica de los cuestionamientos elevados por diferentes intervinientes en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006). En efecto, los argumentos esbozados por los Ministerios de la

Protección Social y de Hacienda y Crédito Público - en el sentido de que los demandantes debían acudir ante la jurisdicción ordinaria para reclamar la pensión de gracia o que no les asistía *derecho* al reconocimiento de la misma - no son de recibo, pues con ellos se busca cuestionar la cosa juzgada constitucional de que se encuentra revestida la sentencia proferida por la mencionada autoridad judicial

Así las cosas, conforme a las consideraciones generales de esta providencia, tales alegaciones no son procesalmente viables. Lo mismo se predica del argumento expuesto por el Patrimonio Autónomo Buen Futuro, en el sentido de que a los demandantes, al ser docentes del orden nacional, no les asistía el derecho de ser beneficiarios de la pensión gracia (Cuad. 1B, folio 30). Consecuentemente, no es posible reabrir el debate sobre el derecho a la pensión gracia de los demandantes. Empero, esto no significa que la Corte considere que efectivamente tales derechos debían serles reconocidos o que, en caso de haberse alcanzado tal resultado de manera espuria y contraria a la ley, no merecería reproche alguno; simplemente conlleva a señalar que no es esta la instancia para controvertir los argumentos esbozados por el Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué en el plurimencionado año de dos mil seis (2006).

Por ende, como bien lo indicó en su intervención el Patrimonio Autónomo Buen Futuro, al existir los incidentes pertinentes para obtener el cumplimiento de la orden de tutela proferida en el dos mil seis (2006) – revestida de la calidad de cosa juzgada constitucional -, la presente acción debería ser declarada improcedente. Argumento que acogió, acertadamente, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, que mediante sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009), resolvió declarar procesalmente inviable la acción de tutela instaurada.

En este orden de ideas, es claro que la sentencia proferida en segunda instancia, el tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009), por el Consejo Superior de la Judicatura debe ser revocada, pues equivocadamente concedió el amparo deprecado, contrariando las reglas sobre procedencia de la acción de tutela en casos como el presente.

*4.2 De la cosa juzgada constitucional de la sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006) y de los hechos jurídicos distintos que dieron origen a la acción de tutela instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009).*

Tal y como fue expuesto en los antecedentes de esta sentencia, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué concedió a los demandantes las pretensiones en torno a que CAJANAL les reconociera y pagara la pensión gracia. Dicho fallo fue excluido de revisión por parte de la Corte Constitucional mediante auto del diez (10) de abril de dos mil siete (2007), razón por la cual, conforme a lo señalado con anterioridad, cobró ejecutoria formal y material, revistiendo la calidad de cosa juzgada constitucional a dicha providencia, pues se surtió el trámite de revisión ante esta Corporación.

Sin embargo, ante el incumplimiento de la entidad demandada en el dos mil seis (2006), el apoderado de los actores inició - el veintidós (22) de enero de dos mil siete (2007) - un incidente de desacato ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué para obtener el cumplimiento coactivo de la referida sentencia. Empero, CAJANAL continuó renuente a materializar la orden impartida en aquél momento a pesar de las sanciones impuestas. Así, un punto central en la cuestión que dio origen a la acción de tutela instaurada en el dos mil nueve (2009) fue la controversia que gira en torno al cumplimiento de una sentencia y no al reconocimiento de una prestación social como lo es la pensión gracia. Esto implica entonces que el hecho jurídico (causa) que impulsó a los demandantes a acudir ante la justicia es sustancialmente diferente de aquél que los hizo demandar en el dos mil seis (2006).

A esto se le suma que los derechos invocados permiten comprender por qué el asunto objeto de estudio no está revestido de la cosa juzgada constitucional que cobija a la sentencia proferida en aquel año y que fue excluida de revisión por esta Corporación mediante Auto proferido por la Sala de Selección Número Cuatro, el diez (10) de abril de dos mil siete (2007). En efecto, tales derechos – relacionados sin duda con el hecho jurídico que da fundamento a esta nueva acción – fueron la presunta vulneración del acceso a la administración de justicia, al mínimo vital, la vida digna y el “(...) *derecho prevalente de los sujetos de especial protección (...)*” (Cuad. 1A, folio 5). Así, resulta relevante enfatizar que el primer derecho invocado, precisamente, supuso la ausencia de cumplimiento de una orden de tutela, por lo que el asunto en esta demanda cuyas providencias judiciales estudia la Corte Constitucional, difiere sustancialmente de aquél estudiado en el dos mil seis (2006) por el Juez Segundo del Circuito de Magangué, que analizó – como ya se dijo - el reconocimiento y pago de una prestación.

Se trata entonces de un hecho jurídico nuevo o si se prefiere, de una causa diferente a aquella analizada en el dos mil seis (2006) por la referida autoridad judicial – que hace que no se presente entre ambos procesos las denominadas identidad procesales -, pues un punto central que invocan los demandantes para solicitar el amparo se sustenta en que CAJANAL continúa renuente a dar cumplimiento a la orden impartida en aquella sentencia. Lo anterior, se fundamenta además en la referencia que la parte actora hace de un supuesto “cartel” que sistemáticamente está defraudando el erario como presunto alegato de la entidad para mantenerse renuente frente a la orden impartida. Con todo, a su parecer, esto no puede cuestionar tal sentencia “(...) *sin ningún tipo de reparo y en providencia que hace rato hizo tránsito a cosa juzgada (...)*” (Cuad. 1A, folio 19”).

Este análisis no se desvirtúa por el hecho de que la pretensión elevada (objeto del litigio) haya supuesto que se ordenara a quien correspondiere la inclusión en nómina de los accionantes. Por el contrario, se acentúa, pues no se estaba solicitando el reconocimiento de la pensión de gracia sino el pago efectivo de la misma – debidamente indexado – “(...) *a partir incluso del día siguiente en que adquirieron el status pensional (...)*, ya que tal asunto había sido

dilucidado el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), mediante la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué (Cuad. 1A, folio 26). Es más, incluso en la apelación a la decisión de primera instancia en sede de tutela, el apoderado judicial de los demandantes reiteró que la actuación que a su juicio transgredía los derechos fundamentales era cometida por la referida autoridad judicial de Magangué. En este sentido, alegó que *“no se pod[ía] continuar con la inoperancia del despacho de Magangué, que es quien ha omitido verificar que se dé cumplimiento del fallo, ya que este (sic) es su obligación”* (Cuad. 2. folio 7).

A más de lo anterior, un punto que enfatiza que esta es una nueva causa diferente sustancialmente de aquella iniciada en el dos mil seis (2006), radica en que CAJANAL tuvo que adoptar un plan de contingencia, aceptado por la Corte, para responder la magnitud de peticiones y solicitudes de reconocimiento pensional. En efecto, en virtud de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, esta Corporación, en sentencia T-1234 de 2008, determinó que CAJANAL debía incluir medidas concretas orientadas a superar en un tiempo determinado la no contestación de diversas solicitudes; entre otras, las de reconocimiento de prestaciones económicas represadas.

Esto, en razón a que el gerente de la entidad había iniciado una acción de tutela contra varias autoridades públicas por las sanciones de desacato que le habían impuesto por el reiterado incumplimiento de órdenes proferidas en sede de tutela. Sin ahondar en ese caso, es importante señalar que tal condición – la existencia de un plan de contingencia y el problema estructural de CAJANAL que no le ha permitido cumplir inmediatamente las órdenes del juez constitucional – es un elemento más que permite vislumbrar por qué la Sala debe resolver una cuestión esencialmente diferente, que si bien se relaciona con la sentencia proferida por el juez de Magangué, no se encuentra revestida de la calidad de cosa juzgada constitucional.

Vale la pena aclarar que el Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de las equivocaciones cometidas al conceder - de manera desatinada - el amparo deprecado, vislumbró acertadamente que se trataba de un asunto diferente a aquél estudiado por el Juez de Magangué en el dos mil seis (2006), ya que el hecho jurídico que le dio origen a la controversia era distinto. Así, el Consejo Superior de la Judicatura, expresamente, señaló lo siguiente: *“(...) es claro que por medio del incidente de desacato, las autoridades judiciales toman decisiones que pueden vulnerar los mandatos superiores”* (Cuad. 2, folios 39 y 40). En este sentido, cabe recordar que los demandantes, como fundamento de su acción, aducían que el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué sólo había resuelto un incidente de desacato, mas se había abstenido de acometer medidas para el cabal cumplimiento del fallo. Así las cosas, el Consejo Superior de la Judicatura cuestionaba en su providencia los comportamientos del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, que a su juicio transgredían los derechos fundamentales de los actores, ya que no adoptó medidas para materializar el derecho tras el incidente de desacato instaurado por la parte demandante.

4.3 Así las cosas, es claro que esta Sala de Revisión, conforme con la jurisprudencia señalada, debe declarar la inviabilidad procesal de esta nueva acción de tutela, instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009) (Cuad. 1A, folio 28), que se diferencia de aquella decidida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, en razón a que versa sobre diferentes hechos jurídicos (causa) y que no se encuentra revestida de la calidad de cosa juzgada constitucional.

4.4 Sin embargo, aunque en principio parecería que pierde sentido que esta Corporación se pronuncie sobre tal acción de tutela y las sentencias subsiguientes, siguiendo las reglas que han sido determinadas frente a la improcedencia por la configuración del daño consumado y aplicándolas de manera analógica, considera esta Sala importante resolver cuestiones de fondo que el asunto presenta.

En efecto, la Corte ha señalado que la configuración de la referida carencia de objeto, no implica necesariamente que esta Corporación no pueda pronunciarse sobre el tema planteado. Lo anterior tiene fundamento, en que los fallos de la Corte, entre otros fines, buscan determinar el alcance de los derechos vulnerados (en armonía con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991) y pueden eventualmente contener la orden de compulsar copias de la sentencia y del expediente a las autoridades correspondientes para eventuales investigaciones, si fuera del caso.

Por ello, la improcedencia de la acción de tutela instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009) no obsta para que a la luz de la Constitución, esta Sala analice materialmente el asunto en su conjunto, que incluye, como uno de sus elementos, la sentencia proferida en el dos mil seis (2006) – sin que esto implique analizar los fundamentos jurídicos esbozados por el juez en ese momento -, así ella esté revestida de la calidad de cosa juzgada constitucional, pues esta Corporación no entrará a determinar si le asistió o no *razón* al juez de tutela en ese momento, sino la nueva causa en su conjunto.

#### 4.5 *De la constatación del fraude y de la aplicación del precepto *fraus omnia corrumpit*.*

4.5.1 Como fue señalado con anterioridad, no existen las denominadas identidades procesales entre la causa iniciada en el dos mil seis (2006) y aquella que en este momento se revisa. Cabe precisar, empero, que con esta demanda los actores buscan la materialización de unas órdenes específicas, contenidas en la sentencia, que están utilizando a modo de título para alcanzar la ejecución forzada de la providencia. A pesar de que la Corte, respetuosa de la cosa juzgada constitucional, no puede entrar a controvertir tal sentencia, lo cierto es que sí puede – y debe – analizar la validez de ese título dentro del conjunto de la causa que se expuso anteriormente y que gira en torno al cumplimiento de una decisión judicial y al acceso a la administración de justicia.

En este sentido, un hecho relevante para controvertir dicha validez – que también permite cuestionarla desde la cláusula *rebus sic stantibus* –, es la Formulación de Pliego de Cargos por parte del Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, con fecha del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), que se elevó contra el Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué. Dos son los elementos a destacar en la referida actuación. Por una parte, el hecho de que las actuaciones de la mencionada autoridad judicial, dentro del trámite de la tutela del dos mil seis (2006), se consideren “(...) como grave dolosas (...)”, dado que en el fallo “(...) es evidente (...) que (...) desconoció la procedibilidad de la acción de amparo (...) por cuanto existía otro mecanismo de protección judicial, [y] no se daban los presupuestos para que operara como mecanismo transitorio (...)”. Por la otra, que se exponga que carecía de competencia, con fundamento en las siguientes razones: 1. Ninguno de los accionantes contaba con cédula de ciudadanía de Magangué o Bolívar, 2. Ninguno tenía su residencia en ese departamento, y prestaron sus labores en Departamentos diferentes al mencionado, 3. El lugar donde se proferieron las resoluciones que denegaban la prestación fue Bogotá, misma ciudad donde se recibirían notificaciones la parte demandante. Por ello, los presupuestos de la competencia en la acción de tutela no permitían que conociera del caso (Cuad. 1B, Folios 75- 80).

En este orden de ideas, y con posterioridad a la formulación del pliego de cargos, una Sala del Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico –Sala Jurisdiccional Disciplinaria Dual de Descongestión- decidió tal asunto el diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010) y expuso que la conducta cometida por el Juez de Magangué se adecuaba “(...) a la modalidad de *gravísima dolosa* (...)” y daría lugar al tipo penal de “(...) *prevaricato por acción* (...)”. Por ello, resolvió “*Declarar disciplinariamente responsable, al doctor Arnedys José Payares Pérez (...) de incurrir en falta gravísima dolosa (...) [e] imponer sanción de destitución (...) e inhabilidad para ejercer cargos públicos por espacio de diez (10) años*” (Cuad. 5, folio 191 y ss).

4.5.2 Así las cosas, es claro que la providencia que los demandantes pretendían materializar a través de una nueva acción de tutela fue considerada espuria por las referidas autoridades disciplinarias. A esa misma conclusión llegó la Corte Constitucional al analizar el material probatorio de la presente causa, que no da lugar a dudar de la configuración de un fraude para intentar que una situación dolosa sea exigible coactivamente. Ahora bien, el siguiente análisis, realizado dentro de las circunstancias del caso objeto de estudio, no pretende controvertir la cosa juzgada constitucional del dos mil seis (2006), mas mostrar por qué tal providencia está maculada por un fraude que corrompería la administración de justicia.

4.5.2.1 En cuanto a los elementos aportados por cada uno de los gestores del amparo, cabe destacar que ninguno de ellos allegó resolución de nombramiento, que pudiera dar cuenta -con mayor certeza- de la entidad territorial responsable de la vinculación, del lugar de trabajo y del tiempo de servicio prestado, pues se limitaron a anexar (además del poder, la cédula y la solicitud correspondiente) resoluciones proferidas por CAJANAL que

denegaban el reconocimiento prestacional. Adicionalmente, es necesario enfatizar que muchos de estos actos administrativos resultan ilegibles, la información que contemplan es insuficiente o carente de claridad, no contienen referencia alguna a años de servicio, y no especifican la entidad responsable de la vinculación. Todo esto cuestiona, en no pocos casos, que la autoridad judicial de Magangué contara –para el dos mil seis (2006)- con los medios probatorios suficientes para disponer el reconocimiento de la pensión gracia. Por lo demás, incluso en una de las resoluciones - José Bernardo Domínguez Gómez (número 58)-, CAJANAL cuestionó la idoneidad y suficiencia de los elementos presentados, ya que “(...) *el certificado aportado no indica el tipo de nombramiento y además no fue expedido por el ente competente*” (Cuaderno C, Folio 524).

Ahora bien, en dos casos fueron allegados los contratos de prestación de servicios profesionales al expediente; estos son los de Tulia Inés Restrepo Toro y Lotty María del Socorro Molina Riveros (número 57 y 60, respectivamente). Resulta relevante resaltar que en ambos aparece mencionado Andrés Felipe Mahecha Reyes, como mandatario, estipulándose en la cláusula segunda que “(...) *como contraprestación por sus servicios profesionales el mandante pagará a los gestores en calidad de cuota litis el 50% del valor del primer cheque o pago que CAJANAL girará a nombre del pensionado*”. Finalmente, cabe destacar que para uno de los demandantes, Jorge Gualdrón Monsalve (número 55), no se observa medio probatorio alguno que acredite siquiera su calidad de docente.

4.5.2.2 En cuanto al presunto domicilio de cada uno de los gestores del amparo, la Sala –como ya se mencionó- optó por analizar tanto los poderes otorgados a los abogados Andrés Felipe Mahecha Reyes, Alieth Sánchez Ibata y Luís Bernardo Gutiérrez Olaya, como la diligencia de presentación personal de cada uno de los actores, que muestra el lugar en el cual fue realizada.

En cuanto a los domicilios, resulta de suma importancia indicar que en varias ocasiones fueron mencionados dos diferentes. Así, en casos como los de Víctor Julio Ramírez Guío (número 61), Armida Elena Silva de Martínez (número 62), Jaime Alfredo Caicedo Quijano (número 63), Edgar Alfredo Bolaños Posso (número 64), Gerardo Enrique García Zúñiga (número 65), Esperanza Dolores de Jesús Lasso Gamez (número 66), María del Socorro Martínez Solarte (número 68), Rosalba de las Nieves Camacho Caicedo (número 70) y Alicia López Viveros (número 72), se mencionan Pasto y Bogotá, sin que sea posible determinar con certeza a cuál de estos dos se refieren los propios demandantes. Por su parte, frente a la diligencia de presentación personal, cabe destacar que dos de los peticionarios no la llevaron a cabo. Estos son Jesús Antonio Ortiz Murcia (número 44) y Socorro Acosta Galvis (número 49).

4.5.2.3 Ahora bien, un punto de suma importancia radica en el hecho de que la información aportada y con la que contaba el Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué, demostraba -de manera fehaciente- que ninguno de los actores tenía relación domiciliaria con el municipio de Magangué. En este sentido, no

se vislumbra mayor cercanía con esta región (salvo en el caso de Farides del Carmen Díaz de Díaz -número 27-, quien laboró en el Departamento del Bolívar entre 1973 y 1990). Por lo demás, tampoco se observa elemento alguno que acredite que la presunta vulneración alegada, sustento para solicitar el reconocimiento de la pensión gracia, haya sucedido en el Municipio previamente mencionado.

De hecho, los lugares con los que los peticionarios tenían relación -o al menos de los que puede deducirse tal vínculo por los documentos aportados- son: Bucaramanga, San Gil, Charalá, Piedecuesta, Floridablanca, Ocaña, Bogotá, Quibdó, Turbo, Cali, Pasto, La Unión (Nariño), Apartadó, Florencia, Mocoa, Fusagasugá, Cesar, Tamalameque, Sonsón, Mogotes, Medellín y San Andrés Isla. Lo anterior, como ya se dijo, siembra un manto de duda sobre cualquier lazo que los docentes hubieran podido tener con Magangué. Es más, es claro que no existe, entre los gestores del amparo, relación idéntica con algún municipio. Es decir, si bien podría afirmarse que todos trabajaron, no lo hicieron en los mismos lugares, ni se encontraron o se encuentran domiciliados en la misma entidad territorial.

4.5.2.4 Lo anterior resulta relevante, pues contrasta con la afirmación categórica que hizo el abogado de la parte demandante -Luis Carlos Macias Quintero- en el dos mil seis (2006), momento en el cual adujo que sus representados eran *“todos (...) residentes en la ciudad de Magangué (Bolívar)”* (Cuaderno B, Folio 4).

Por su parte, el Juez Segundo Civil de Magangué -Arnedys Payares Pérez- consideró, en la sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), que *“(...) conforme lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Nacional, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991 y en concordancia con lo previsto en la Ley 270 de 1996, y en el Decreto 1382 de 2000, impera decidir sobre la presente acción, apoyados en el desarrollo jurisprudencial”* (Cuad. 3, folio 596). En otras palabras, a su juicio, a pesar de las reglas de competencia y reparto que regulan la acción de tutela, encontró que su despacho era el llamado a resolver de fondo las pretensiones de los accionantes, pese a que ninguno tenía vínculo con Magangué, pudiera inferirse que la vulneración se hubiese dado en ese lugar o se materializaran allí sus efectos.

En este sentido, cabe mencionar que según el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 *“(...) son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriera la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud (...)”* (Énfasis propio). Igualmente, el Decreto 1382 de 2009 -que fija ciertas reglas de reparto en esta materia- también señala que *“(...) para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos (...)*” (Énfasis propio). Ambas normas fueron, entonces, desconocidas por la mencionada autoridad judicial, a pesar de que

expresamente las hubiera expuesto como fundamento de su decisión.

4.5.2.5 De tal forma, la relación con el municipio de Magangué, lejos de afirmarse, debe ser cuestionada. Asunto que se desprende incluso de una lectura desprevenida de los mismos documentos presentados en el cuerpo de la demanda; que a su vez permitían desvirtuar la genérica y falaz afirmación que el abogado de la parte demandante hiciera en cuanto al domicilio de los noventa y cinco peticionarios.

4.5.2.6 Aunado a lo anterior, cabe mencionar – en relación con la procedencia de la acción de tutela – que el acaecimiento de un perjuicio irremediable no era claro para el caso en concreto. En efecto, ciertos gestores del amparo, frente a la situación económica que supuestamente los aquejaba, afirmaron que “(...) únicamente recibo el sueldo que me corresponde como profesor de tiempo completo en décima categoría” (Cuaderno B, Folio 35) (énfasis propio). Alegato que obliga a cuestionar la existencia de una situación apremiante que requiriera de manera urgente la actuación de juez constitucional, ya que contaban con los medios económicos para satisfacer sus necesidades, o al menos de tal argumento no podía concluirse lo contrario. Así las cosas, quedaba en entredicho la afectación del derecho fundamental al mínimo vital, frente al cual – entre otros derechos invocados - se buscaba el amparo.

4.5.2.7 En cuanto a los elementos probatorios que acreditarían o no el cumplimiento de los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión gracia, lo primero que ha de enfatizarse es que mediante esta providencia no se cuestiona la legalidad de las resoluciones proferidas por CAJANAL en su momento, que incluso llegan hasta el año de 1996 (Lucía de Jesús Mesa Lotero -número 59).

4.5.2.8 Ahora bien, una de las afirmaciones efectuadas por la autoridad judicial de instancia en el dos mil seis (2006), con la que buscaba justificar la procedencia de la acción de tutela, fue la edad de los peticionarios. En efecto, el juez de conocimiento sostuvo que “(...) *se evidencia en la incoada, [que] todos pertenecen al grupo de personas de la tercera edad, de quienes se dijo en el marco normativo del Estado Social de Derecho[,] por imposición de la norma superior (art.46)[,] requieren de esa protección especial (...). [De tal forma la demanda resulta procesalmente viable, ya que los peticionarios] sin lugar a dudas hacen parte de ese grupo especial de la “tercera edad”, permitiendo así en forma injustificada la prolongación en el tiempo y la dura carga de un procedimiento considerablemente largo para el reconocimiento de un derecho propio y además protegido constitucionalmente” (Subrayas fuera del original) (Cuad. 3, folio 602).*

Sin embargo, para el momento de la admisión de la demanda, en tan solo uno de los noventa y cinco (95) casos (el de Elvia Margarita Jiménez de Pineda, número 77) la accionante superaba los setenta años de edad; doce de los actores se encontraban en el rango de edades entre los 61 y los 70 años (Víctor Manuel Escandón Villareal –número 13-, Nohora Delfia Peña de Cortés –

número 31-, Carlos Julio Páez Páez – número 41-, Miguel Antonio Parra Chivatá – número 45-, Socorro Acosta Galvis – número 49-, Bernardino Córdoba Lenis – número 56-, José Bernardo Domínguez Gómez – número 58-, Lucía de Jesús Mesa Lotero – número 59-, Víctor Julio Ramírez Guío – número 61-, Stella de San José Gaviria Pérez – número 76-, Yolanda Cusis de Arteaga – número 78- y Stella de la Inmaculada Saldarriaga Vélez – número 79); de dos de los gestores del amparo era imposible determinar la edad (Ángel Emiro Hernández Ríos – número 29- y Jorge Gualdrón Monsalve – número 55); y los ochenta accionantes restantes no superaban los sesenta años de edad.

4.5.2.9 En cuanto a los lugares geográficos en los que fueron prestados los servicios en el sistema educativo, hay que decir que en muchos de los casos no hay especificidad sobre ellos, ya sea en alguna o en la totalidad de las vinculaciones. Como ejemplos de lo anterior pueden referirse: Blanca Cecilia Rojas Maldonado –número 3-, Darwin Ricardo Arenas Gutiérrez –número 4-, Ruby Cortés de López –número 5-, Jaime Cornelio Manrique Reyes –número 6-, Rosa Omaira Cifuentes de Sanabria –número 7-, Aracely Pino de Diaferia –número 8-, Luis Francisco Santos Díaz –número 10-, María Rosalba Motta de Sotomonte –número 12-, Víctor Manuel Escandón Villareal –número 13-, Nubia Rosa López de Buitrago –número 17-, Adalgisa Herrera Sánchez – número 21-, Luís Felipe Páez Páez –número 22-, Guido Rafael Ulloa Merlano –número 23-, Felix Cuadros Rincón –número 25-, Ángel Emiro Hernández Ríos –número 29-, Nohora Delfia Peña de Cortés –número 31-, Elizabeth Páez Rodríguez –número 34-, Luis Sarbelio Ibarguen Rentería –número 38-, Aura María Díaz Hernández –número 40-, Carlos Julio Páez Páez –número 41-, Jesús Antonio Ortiz Murcia –número 44-, Miguel Antonio Parra Chivata – número 45-, María Amparo Padilla de Bacca –número 46-, Rafael Uribe Gómez –número 47-, Humberto Triana Rivas –número 48-, Socorro Acosta Galvis –número 49-, María Omaira Lobo Rojas –número 52-, Juan Bautista Grimaldos Guerrero –número 54-, Bernardino Córdoba Lenis –número 56-, Tulia Inés Restrepo Toro –número 57-, Lucía de Jesús Mesa Lotero –número 59-, Víctor Julio Ramírez Guío –número 61-, Armida Elena Silva de Martínez –número 62- Edgar Alfredo Bolaños Posso –número 64-, Segundo Campo Edgar Benavides Cerón –número 67-, María del Socorro Martínez Solarte – número 68-, Stella de San José Gaviria Pérez –número 76-, Elvia Margarita Jiménez de Pineda –número 77-, Yolanda Cusis de Arteaga –número 78-, Stella de la Inmaculada Saldarriaga Vélez –número 79-, Ángela Miriam Urrea Hernández –número 80-, Samuel José Buitrago Arias –número 88-, Ricardo Augusto Mateus Ferreira –número 91-, Floridalba Chávez de Nova –número 93.

Adicionalmente, se tiene que entre los lugares geográficos de prestación del servicio educativo están: Santander, Bucaramanga, Girón, Barichara, Zapatoca, San Gil, Charalá, Piedecuesta, Puente Nacional, Vélez, Córdoba, Norte de Santander, Cesar, Río de Oro (Cesar), Tamalameque, Bolívar, Tunja, Bogotá, Neiva, Chocó, Quibdó, Antioquia, Medellín, Sonsón, Mellito, Popayán, Cali, La Unión (Nariño), Pasto, San Pablo, Valle del Cauca, Sibundoy (Putumayo), Mocoa (Putumayo), Caquetá, Belén de Andaquies

(Caquetá), San Andrés y Providencia y el departamento de Caldas. Lo anterior, reafirma la carencia de competencia del Juez Segundo Civil de Magangué, en tanto no hay vínculo alguno con este municipio, quedando el factor territorial de su competencia totalmente desvirtuado. Con todo, si bien la peticionaria número 27 -Farides del Carmen Díaz de Díaz- laboró entre 1973 y 1990 en el departamento de Bolívar, no se desprende de ello relación relevante con el municipio de Magangué, y de haber existido, no justificaría la extensión de este criterio a los noventa y cuatro (94) gestores del amparo restantes.

Por otra parte, en el caso del peticionario número 55, Jorge Gualdrón Monsalve, no es posible determinar el cumplimiento de ninguno de los requisitos legales necesarios para obtener la pensión de gracia, en la medida en que no allegó al proceso documento alguno.

4.5.2.10 De las resoluciones proferidas por CAJANAL al momento de responder las peticiones de reconocimiento de pensión gracia, así como de aquellas por medio de las cuales desató los recursos elevados por los accionantes, se desprende que la Nación era el ente responsable de la vinculación de gran parte de los docentes peticionarios.

Tan solo en uno de los casos (Samuel José Buitrago Arias –número 88) la vinculación estuvo a cargo de una entidad territorial –Antioquia. Aunado a ello, si bien ciertos accionantes prestaron el servicio educativo en escuelas normales, no son por ese aspecto automáticamente beneficiarios de la pensión gracia. De otro lado, muchos de los gestores del amparo trabajaron en instituciones nacionales –si no lo hicieron durante la totalidad del tiempo de servicio, al menos sí parcialmente-, por lo que, en principio, no habría lugar al reconocimiento de la prestación si su nombramiento dependió de la Nación.

Por lo demás, es relevante señalar que la autoridad judicial de instancia, en el año 2006, no efectuó ningún análisis que permitiera disgregar los diferentes supuestos de hecho en relación con la entidad territorial responsable de la vinculación, necesario al contar con variedad de situaciones fácticas que lo ameritaban (vinculación a cargo de la Nación, de entidad territorial y en Escuela Normal).

4.5.2.11 Cabe recordar que uno de los argumentos esbozados por la autoridad judicial de instancia en el dos mil seis (2006), que le sirvió para ordenar – a través de la sentencia en sede de tutela – el reconocimiento y pago de la pensión gracia, fue el siguiente: “(...) *Todos ellos, han cumplido aquella labor de la Docencia por espacio superior a 20 años (...). Lo anterior, se corrobora efectivamente en los anexos que se allegaron con la presente acción y se evidencia fehacientemente con la aceptación por parte de CAJANAL del cumplimiento de dichos requisitos, plasmados en su resolución de negación de reconocimiento*” (Cuad. D, folio 893).

Sin embargo, de una lectura desprevenida de los documentos aportados a tal expediente, se deduce todo lo contrario. Por una parte, muchos de los gestores del amparo no aportaron documentos que acreditaran siquiera un año de

prestación del servicio. Por la otra, varios de tales elementos se encontraban deteriorados, al punto que era imposible determinar con exactitud dicha información, pues eran ilegibles. Ejemplos de las situaciones anteriores son: Blanca Cecilia Rojas Maldonado (número 3), Elizabeth Páez Rodríguez (número 34), Jorge Eliécer Aislant Galván (número 51) y Tulia Inés Restrepo Toro (número 57). Adicionalmente, en no pocos casos, era evidente que los actores no contaban con los veinte (20) años de prestación del servicio, y que incluso llegaba a menos de dos lustros. Ejemplos de ello, según los documentos aportados, son los siguientes: Mario Anibal Melo Villamil -número 19-, quien presentaba un tiempo de servicio de cinco años, seis meses y veintiséis días; Gil Antonio Serrano Plata -número 30-, quien contaba con trece años, once meses y cuatro días; Lirva Martínez Watson -número 73-, que alcanzaba los once años, seis meses y veinte días; Blanca Dolly López Figueroa -número 74-, quién tenía diecisiete años, cuatro meses y nueve días; y Álvaro Anturi Ortiz -número 75-, que sobrepasaba los doce años y seis meses.

4.5.2.12 De este modo, a pesar de la categórica afirmación efectuada por la autoridad judicial de instancia, no se encontraban elementos probatorios suficientes para inferir que todos los gestores del amparo cumplieran, para el año dos mil seis (2006), con los veinte años de servicio legalmente exigidos para obtener el beneficio de la pensión gracia. Aunado a lo anterior, y como bien se indicó en estas consideraciones, existía un caso (número 55) que no contaba con ningún documento que acreditara el cumplimiento del referido requisito. Lo anterior adquiere mayor relevancia, si se tiene en cuenta que se trata de la misma información que se alegaba había aceptado CAJANAL en las resoluciones proferidas. En otras palabras, de los argumentos esbozados por el juez de instancia es claro que no se efectuó un acucioso estudio de los elementos probatorios aportados al proceso y que cuestionaban el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser beneficiario de una prestación económica vitalicia a cargo del Estado.

4.6 En suma, de los documentos aportados se colige que no existían los requisitos que permitieran la procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar prestaciones sociales como la pensión gracia. Esto, por cuanto la mayoría de los gestores del amparo no superaban los sesenta (60) años de edad y no se avizoraba el acaecimiento de un perjuicio irremediable. Adicionalmente, era cuestionable la competencia del Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué, ya que no había pruebas o indicios que acreditaran que el daño a los derechos fundamentales se hubiese materializado en ese municipio o tuviese allí sus efectos. Misma carencia que el juez disciplinario encontró como constitutiva de una actuación gravemente dolosa y que daría lugar al tipo penal de “(...) *prevaricato por acción* (...)”. Cabe mencionar, que existían serias deficiencias en los poderes otorgados, que también presentaban dificultades en cuanto a la legitimación por activa de los abogados que pretendían representar a los docentes.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos legales, gran parte de los peticionarios no demostró satisfacerlos, quedando vacíos importantes frente al

tiempo de servicio y a las características de la vinculación de los docentes accionantes. Estas deficiencias se debieron, en no pocos casos, a la falta de claridad de la información, la ausencia de especificación de la misma o simplemente por la ilegibilidad de los documentos, habiendo puntos en los que no se encuentra información suficiente para inferir el cumplimiento pleno de las exigencias legales y jurisprudenciales de acceso a la pensión gracia. Esto también es atribuible al tipo de documentos que se allegaron al proceso, pues ninguno era idóneo para ello, como lo habría sido la resolución de nombramiento.

Finalmente, es menester resaltar el caso de Jorge Gualdrón Monsalve –número 55- de quien insólitamente no aparece documento alguno aportado, pese a lo cual le fueron tutelados, como a los demás, los derechos aducidos como vulnerados, reconociéndose la pensión gracia en forma definitiva. Este asunto, permite vislumbrar la carente actuación probatoria de la autoridad judicial referida, que se abstuvo de desplegar sus poderes oficiosos en esta materia y que, con las mencionadas deficiencias procesales y probatorias, decidió otorgar a los actores una prestación económica vitalicia a cargo del Estado, con amplia incidencia en el tesoro público.

4.7 Así las cosas, ante la constatación del fraude en una situación global que incluye una sentencia de tutela específica como uno de sus elementos, mas no como el único, es deber de la Corte Constitucional, conforme a sus competencias establecidas en el artículo 241 de la Carta Política, guardar la integridad y supremacía de la Constitución en ejercicio de la revisión que puede hacer de la acción de tutela instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009).

En este sentido, se trata de evitar que una orden fraudulenta se materialice a través de los incidentes de cumplimiento que podrían iniciarse mientras la sentencia del once (11) de diciembre de dos mil seis (2006) se mantiene en pie. Sin embargo, la Corte no puede revocar *esa* providencia, lo que implicaría hacer un análisis de fondo de la misma y transgredir las consecuencias que emanan una vez finiquitado el trámite de revisión en esta Corporación. Con todo y tal como lo ha hecho antes – por ejemplo en la sentencia T-104 de 2007 – puede hacer que esa decisión, por consecuencia, quede sin ningún valor jurídico, respetando la prohibición del *non bis in idem*, fundamentando su actuación en el precepto *fraus omnia corrumpit*, reconocido en la legislación nacional así como en los principios del derecho.

Lo anterior, en razón a que el título que se pretendía exigir de manera coercitiva – que sin duda hace parte de la causa que se revisa – es un elemento esencial de la actuación que se consideraba vulneratoria de los derechos fundamentales de los demandantes y que dio origen a la acción de tutela instaurada el veintiuno (21) de octubre de dos mil nueve (2009). Por ello, al estar aquél maculado por el fraude, no puede esta Corporación revisar las sentencias de tutela proferidas por el Consejo Superior de la Judicatura y por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca sin entrar a referirse a él. En esta orden de ideas, al ser ilegítima la pretensión del cumplimiento de la

orden, lo es también el título que se pretendía revestir de la majestad de la cosa juzgada, para ser exigido coactivamente.

Esta medida – dejar sin efecto la sentencia del dos mil seis (2006) -, para este caso particular, no supondría una afectación desproporcionada a la cosa juzgada, pues la decisión disciplinaria adoptada por el Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico, data del diecisiete (17) de noviembre de dos mil diez (2010). Así, han pasado menos de cinco años entre esa resolución y la presente decisión. Igualmente, pasaron menos de cinco años entre el momento de exclusión de revisión de la sentencia proferida por el juzgado de Magangué y la fecha de selección para revisión de la acción de tutela instaurada en el dos mil nueve (2009). En efecto, el auto de exclusión fue proferido el diez (10) de abril de dos mil siete (2007), mientras que esta causa fue seleccionada el once (11) de junio de dos mil diez (2010). Como se observa, ambos términos son muy inferiores al máximo que la legislación permite para el recurso extraordinario de revisión en materia civil. Por lo mismo, a juicio de esta Sala, no existe fundamento para considerar que esta medida, que protege al erario y a la dignidad de justicia de un evidente fraude, sea excesiva frente a la cosa juzgada. Finalmente, la Sala no se está refiriendo a si les asiste o no derecho a recibir la pensión gracia a los demandantes, solo se pronuncia sobre una causa específica en la cual se evidencia la necesidad de aplicar el precepto que establece que el fraude lo corrompe todo.

#### *4.8 De la parte resolutive de esta sentencia*

En virtud de lo anterior, considera la Sala que el amparo concedido por el Consejo Superior de la Judicatura debió ser declarado improcedente. Por ello, revocará la decisión de esta autoridad judicial y en su lugar, con fundamento en las anteriores consideraciones, confirmará la decisión adoptada por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria. A más de lo anterior, dejará – por consecuencia – sin efectos la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006).

Por lo demás, la Sala remitirá copias de esta providencia a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior Judicatura para que, si lo consideran pertinente, inicien las actuaciones a que haya lugar contra Arneidis José Payares Pérez – como Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué – y contra los Abogados Andrés Felipe Mahecha Reyes, Alieth Sánchez Ibata, Luís Bernardo Gutiérrez Olaya y Luís Carlos Macías Quintero. Sin perjuicio de que esas autoridades públicas, dentro del ámbito de sus competencias, consideren que sea necesario investigar a alguna otra persona vinculada a este asunto.

Finalmente, se ordenará remitir copias de esta providencia a la Subsección “A”, Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que mediante oficio No. S.A – 961 del doce (12) de octubre de dos mil once (2011) solicitó a esta Corporación el envío de tales documentos.

#### **IV DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

#### **RESUELVE:**

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión del término para decidir el asunto de la referencia.

**Segundo.- REVOCAR** la sentencia del tres (03) de diciembre de dos mil nueve (2009) proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, y en su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil nueve (2009) del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que declaró **improcedente** el amparo solicitado por Amparo Sierra de Quintero y otros contra CAJANAL y otros, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Tercero.- DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Magangué, el once (11) de diciembre de dos mil seis (2006), en la causa iniciada por Amparo Sierra Quintero y otros contra CAJANAL.

**Cuarto.- REMITIR** copias de esta providencia y del expediente T-2620.501 (Al igual que del expediente T-1.576.340) a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior Judicatura para que, si lo consideran pertinente, inicien las actuaciones a que haya lugar contra Arneidis José Payares Pérez – como Juez Segundo Civil del Circuito de Magangué – y contra los Abogados Andrés Felipe Mahecha Reyes, Alieth Sánchez Ibata, Luís Bernardo Gutiérrez Olaya y Luís Carlos Macías Quintero. Sin perjuicio de las demás investigaciones y procesos a que haya lugar.

**Quinto.- REMITIR** copias de esta providencia a la Subsección “A”, Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que mediante oficio No. S.A – 961 del doce (12) de octubre de dos mil once (2011) solicitó a esta Corporación el envío de tales documentos.

**Sexto.- LÍBRESE** por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ







	Cédula	C	765		*** (sic) SE	SE	C	767	Nación (MEN)	C	766	1975	04	16	2000	09	30	C	766
	Resolución 011479 de 05/04/2001 de CAJANAL (Consejo de 07/05/IL) Sin fecha de notificación	C	766-771		Colégio Nacional José Antonio Galán	SE	C	767	Nación (MEN)	C	767	1975	03	11	2000	08	30	C	767





Resolución 003 504 de 06/ 02/ 199 8 de CA JA NA L (Co n sell o de 24/ 02/ 199 8) Not ific ada el 05/ 03/ 199 8	D	7 9 8 - 8 0 2	
Resolución 021 167 de 29/ 08/ 200 0 de CA JA NA L (Co n sell o de 25/ 09/ 200 0) Not ific ada el IL/ IL/ IL/	D	8 0 3 - 8 0 9	8 0 3

10	Luis Francisco Santos Díaz	Dercho de Petición	B	250	Bucaraman.	Charalá	B	251	1951	06	09	B	252	55	59	SE	Caldas	B	253	FC	B	253	1973	01	01	1973	12	31	B	Caldas
		Podar	B	251												Cédula	B	252	Resolución 07719 de 09/04/2002 de CAJANAL (Consejo de 24/04/2002) Sin fecha de notificación	Colégio Nacional José Antonio Galán	SE	B	254	Nación (MEN)	B	254	1978	04	05	2001
11	Jorge Castillo	Dercho de Petición	B	259	Bucaraman.	Charalá	B	261	1949	05	26	B	261	57	61	Colégio San José de Guantá	San Gil	B	263	Nación (MEN)	B	263	1975	04	06	1981	07	21	B	24
		Podar	B	260												Cédula	B	261	Resolución 07719 de 09/04/2002 de CAJANAL (Consejo de 24/04/2002) Sin fecha de notificación	Colégio San José de Guantá	San Gil	B	263	Nación (MEN)	B	263	1975	04	06	1981

	Resolución 30353 de 24/11/2000 de CAJANAL (Con sello de 11/12/2000) Notificada el 02/02/2001				Colégio Nacional José Antonio Galán	Charralá													
		B	-				B	0	3	B	0	3	1	0	0	3	1	B	0
		2	6				2	0	3	2	1	9	0	2	2	0	0	3	B
		2	2																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																
		2	6																



Res  
olu  
ció  
n  
019  
886  
de  
25/  
08/  
200  
0  
de  
CA  
JA  
NA  
L  
(Co  
n  
sell  
o  
de  
12/  
09/  
200  
0)  
Not  
ific  
ada  
el  
12/  
10/  
200  
0

2  
7  
9  
-  
2  
8  
6

B







	Res olu ció n 036 97 de 14/ 12/ 200 4 de CA JA NA L (Co n		
	sel o de 25/ 01/ 200 5) Sin fec ha de noti fíca ció n	B	1 4 3 - 1 4 8

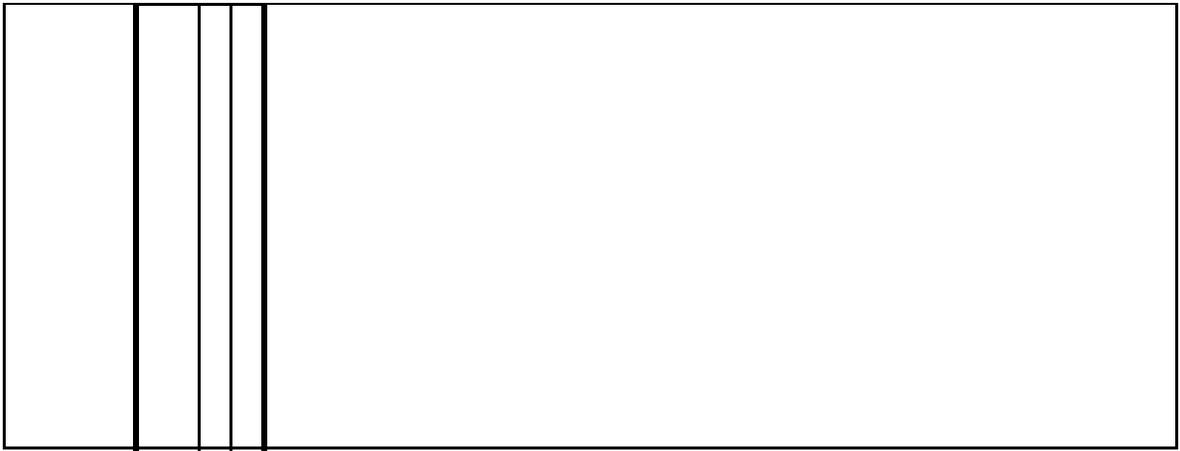






	Resolución 030 120 de 02/12/1998 de CAJANAL (Consejo de												
	selo de 16/12/1998) Sin fecha de notificación	B 369 - 376		Instituto agrícola de Carcasi	SE	B 370	Nación (MEN)	B 370	SE	SE	SE	SE	SE





Resolució n 251 13 de 27/09/2001 de CA JANA L (Consell o de 30/10/2001) Sin fe ha de notifi cació n

B 3 9 1 - 3 9 8







Resolución 009 591 de 15/05/1997 de CAJANAL (Consejo de 10/06/1997) Sin fecha de notificación	B	425-427																												
SE	SE	-	-	Nación (MEN)	B	425	1974	05	20	1995	12	12	B	425																
1972	02	11	1972	11	30	B	425																							



Res  
olu  
ció  
n  
248  
82  
de  
01/  
10/  
200  
1  
de  
CA  
JA  
NA  
L  
(Co  
n  
sell  
o  
de  
29/  
10/  
200  
1)  
Sin  
fec  
ha  
de  
noti  
fica  
ció  
n

B 4  
4  
0  
-  
4  
4  
6

	Inst itut o Téc nic o Ind ustr ial Aq uile o Par ra	B a r i c h a r a	B	4 4 1	N a c i ó n ( M E N )	B	4 4 1	1 9 9 3 7	0 3	0 1	2 0 0 0	0 1	2 0	B	4 3 1
--	--	---	---	-------------	---	---	-------------	-----------------------	--------	--------	------------------	--------	--------	---	-------------

34	Elizabeth Páez Rodríguez	Dercho de Petición	B	447	Bucaraman	Bucaraman	B	448	1951	08	06	B	449	55	59	SE	Santander	B	450	FC	B	450	1969	09	14	1971	03	1	B	\$
		Pod	B	448												Normal Nacional Femenina	SE	B	451	IL	B	451	IL	IL	IL	IL	IL	IL	B	\$
		Cédula	B	449												Colégio Roberto García Peña	SE	B	451	IL	B	451	IL	IL	IL	IL	IL	IL	B	\$
35	Carmen Bustos de Torres	Resolución 28244 de 10/12/2001 de CAJANAL (Con sello de 17/12/2001) Sin fecha de notificación	B	450-455	Bucaraman	Bucaraman	D	811	1950	11	04	D	812	55	60	Colégio Cooperativo José Acevedo y Gómez	SE	B	451	IL	B	451	IL	IL	IL	IL	IL	IL	B	\$
		Dercho de Petición	D	810												Instituto Politécnico Femenino	Bucaramanga	B	451	IL	B	451	IL	IL	IL	IL	IL	IL	B	\$
		Pod	D	811												INEM Custodio García Rovira	Bucaramanga	D	814	Nación (MEN)	D	814	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	\$
		Cédula	D	812																										
		Resolución 26990 de 27/11/2001 de CAJANAL (Con sello de 29/11/2001) Sin fecha de notificación	D	813-818																										

**EXPEDIENTE T1576340 de Marzo 14 de 2007**

<b>Remitido por:</b>	Magangué. Juzgado Segundo Civil del Circuito	<b>Convenciones:</b>



37	José Miguel Gandur Torrado	Resolución 14711 de 30/06/2004 de CAJANAL (Con sello de 23/07/2004) Sin fecha de notificación	Pod. B 465	Cédula B 466	Bucaraman	Ocaña	B 465	1953	03	12	B 466	53	58	SE	Norte de Santander	B 467	FC	B 467	1974	06	05	1975	03	14	B 467	467
38	Luis Sarbelio Ibarguen Rentería	Dercho de Petición	Pod. C 475	474	Bucaraman	Bucaraman	C 475	1946	10	05	C 476	60	64	"Plantales Nacionales"	SE	C 478	Nación (MEN)	B 478	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	SE
		Cédula (Contraseña)			C	476																				
		Resolución 10209 de 26/04/2002 de CAJANAL (Con sello de 15/05/2002) Notificada el 19/06/2002			C	477-482																				
39	Ruth Betancourth Rodríguez	Dercho de Petición	Pod. C 567	566	Bucaraman	Bucaraman	C 567	1954	07	19	C 568	52	56	Institución Educativa José Celestino Mutis	Bucaraman	C 570	Nación (MEN)	C 570	1974	08	16	1979	02	19	C 570	570
		Cédula			C	568																				



Res  
olu  
ció  
n  
014  
522  
de  
24/  
05/  
200  
l  
de  
CA  
JA  
NA  
L  
(Co  
n  
sell  
o  
de  
04/  
06/  
200  
l)  
Sin  
fec  
ha  
de  
noti  
fica  
ció  
n

C

5  
4  
3  
-  
5  
4  
8







					Momento			Tiempo de Servicio Aproximado	
					Inicio	Finalización	C	F	Total
	Fecha de Nacimiento	Número de Años	Lugar(es) de Trabajo	Entidad Territorial Responsable					





Res  
olu  
ció  
n  
006  
470  
de  
20/  
05/

199  
9  
de  
CA  
JA  
NA  
L  
(Co  
n  
sell  
o  
de  
04/  
06/  
199  
9)  
Not  
ific  
ada  
el  
22/  
07/  
199  
9

5  
7  
8  
-  
5  
8  
5

C

	IN EM Cus todi o Gar cía Ro vira	S E	C	5 7 9	N a c i ó n ( M E N )	C	5 7 9	S E	S E	S E	S E
											S E



	Resolución 003 612 de 01/03/1999 de CAJANAL (Consello de 08/04/1999) Notificada el 02/05/1999											
	C	606-614		INEM Custodio García Rovira	Bucaramanga	C	608	C	608	SE	SE	SE
												SE

49	Socorro Acosta Galvis	Dercho de Petición Poder	C	615	Bucaramanga	Sindiligen	C	616	1900	01	C	617	637	Colgio Nacionalizado Normal Superior	SE	C	618	Nación (MEN)	C	618	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	SE
		Cédula			C	Clia		617																					
		Resolución 002927 de 01/12/1999 de CAJANAL (Con sello de 16/02/2000) Sin fecha de notificación			C			618-623																					
50	Betty Cecilia Chinchilla de Patiño	Dercho de Petición Poder	C	624	Bucaramanga	Río de Oro	C	625	1900	05	C	626	537	Escuela Normal Nacional de Señoritas	Río de Oro, Cesar	C	628	Nación (MEN)	C	628	1980	06	10	2003	08	30	C	628	
		Cédula			C	Sar		626																					
		Resolución 10472 de 13/02/2006 de CAJANAL (Con sello de 06/03/2006) Sin fecha de notificación			C			627-632																					

EXPEDIENTE T1576340 de Marzo 14 de 2007																																					
Remitido por:		Convenciones:																																			
Peticionario:																											Página										
																											8/14										
REQUISITOS LEGALES																																					
Elementos Aportados		Presunto Domicilio		EDAD								VINCULACIÓN																									
				Fecha de Nacimiento				Número de Años				Lugar(es) de Trabajo				Entidad Territorial Responsable		Momento			Tiempo de Servicio Aproximado																
				Inicio		Finalización		C	F	Total																											
Nombre																																					
		C F		Domicilio		Presentación Personal		C F		Años		Meses		Días		C F		09/11/06		Actuales		Institucional		Geográfico		C F		C F		Años		Meses		Días		Total	

51	Jorge Eliécer Aislant Galvan	Dercho de Petición	C	633	Bucaraman	Bucaraman	C	634	1948	1026	C	635	582	Coligio Cooperativo	Bucaramanga	C	636	Nación (MEN)	C	640	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	SE
		Podere	C	634																								
		Cédula	C					635																				
		Resolución 003453 (sobre recurso de APELACION) de CAJANAL (Con sello de 11/07/2001) Sin fecha de notificación			C			636-641																				
52	María Omaira Lobo Rojas	Dercho de Petición	C	642	Bucaraman	Piedecuesta	C	644	1951	0606	C	643	559	Coligio Nuestra Señora del Rosario	SE	C	646	Nación (MEN)	C	646	1977	0422	SE	SE	SE	C	SE	
		Podere	C	644																								
		Cédula	C					643																				
		Resolución 07099 de 05/04/2002 de CAJANAL (Con sello de 22/04/2002) Sin fecha de notificación			C			645-650																				
53	Teresa Meneses Jaimes	Podere	C	652											Disritio Capital	C	665	FC	C	665	1971	0318	1974	0311	C	SE		
		Cédula	C	653											IN EM Custodio García Rovira	Bucaramanga	C	665	Nación (MEN)	C	665	1975	0305	1999	0530	C	SE	
		Resoluón 010 233 de 22/05/2000 de CAJANAL (Con sello de 30/05/2000) Notificada el 21/11/2000			Bucaraman	Bucaraman	C	664	1949	0502	C	663	5761	IN EM Julián Motta Salas	Neiva	C	665	Nación (MEN)	C	665	1975	0305	1999	0530	C	SE		



Resolución 5550 (sobre recurso de AP EL AC IÓN) de 22/11/2001 de CAJANAL Sin fecha de notificación

C 515-521

Escuela Agrícola de Piedepatio	SE	C	516	Nación (MEN)	C	520	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	-
Colégio Integrado Carrasquilla Industrial	SE	C	516	Nación (MEN)	C	520	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	-
SE	Chocó	C	520	FC	C	520	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	-
Instituto Agrícola	Quibdó	C	515	Nación (MEN)	C	520	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	-



Resolución 28791 de 09/11/2000 de CAJANAL (Consejo de 30/11/2000) Sin fecha de notificación	C	525-523		SE	Antiquia	C	525	FC	C	525	1990	05	22	1993	09	13	C	545
					Melitón, Antiquia	C	524	SE	C	524	1985	05	13	1990	05	18	C	545









Resolución 000332 (Frente a recurso de AP EL ACIÓN) de CAJANAL (Consejo 1º IL; Consejo 2º de 30/08/2001) Notificada el 08/03/2001	C	679-684	
Resolución 002216 de 21/01/2000 de CAJANAL (Consejo de 07/02/2000) Notificada el 01/03/2000	C	685-694	683

67	Segundo Campo Edgar Benavides Cerón	Pod	B	121	Bogotá (FC)	Cali	B	121	1948	12	01	B	122	58	62	SE	Valle del Cauca	-	-	FC	B	124	1975	07	15	1976	01	30	B	124
		Cédula	B	122												SE	Valle del Cauca	-	-	FC	B	124	1976	02	06	1977	10	31	B	124
		Resolución														SE	Valle del Cauca	-	-	FC	B	124	1991	01	01	1998	12	10	B	124
		de CAJANA L (Comisario de 14/01/2000) Sin fecha de notificación	B	123-130												INEM Julián Motta Salas	SE	B	124	1977	11	01	1990	12	30	B	124			

EXPEDIENTE T1576340 de Marzo 14 de 2007											
Remitido por:	Magangué. Juzgado Segundo Civil del Circuito		Convenciones:								
Peticionario:	Sierra de Quintero Amparo y Otros										Página 11/14
Nombre	Elementos Aportados	Presunto Domicilio	REQUISITOS LEGALES								
			EDAD		VINCULACIÓN						
			Fecha de Nacimiento	Número de Años	Lugar(es) de Trabajo	Entidad Territorial Responsable	Momento		Tiempo de Servicio Aproximado		
							Inicio	Finalización	C	F	Total

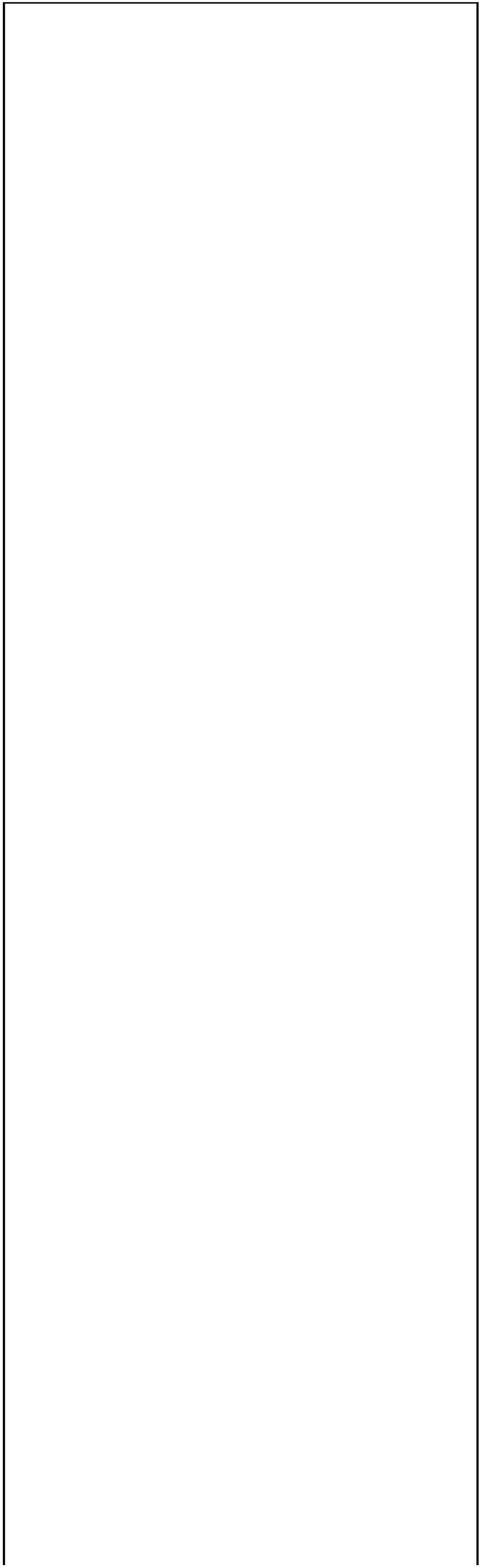




70	Rosalba de las Nieves	Pod er Cé dul a	B B	7 7 8	7 7 8	P a s t o ( F G )	B	7	9	0	0	0	B	7	5	6	Esc uel a Nor mal N a c i o n a l de P a s t o	P a s t o	B	8	4	N a c i ó n ( M E N )	B	8	4	1	9	1	1	1	9	0	1	1	8	5	B	7	0									
71	Bernardo Javier Muñoz Torres	Pod er Cé dul a	C C	7 0 5	7 0 5	B o g o t á P a s t o	C	7	0	4	1	9	0	2	6	C	7	0	6	M o c ( I L ) P u t u m a y o	C	7	0	7	N a c i ó n ( M E N )	C	7	0	7	1	9	0	0	1	1	9	0	1	1	9	0	5	3	0	C	7	0	5
72	Alicia López Viveros	Pod er Cé dul a	B B	6 8 9	6 8 9	P a s t o ( F C )	B	6	8	1	9	0	2	2	B	6	9	5	2	S a n J u a n B o s c o	P a s t o	B	7	0	N a c i ó n ( M E N )	B	7	0	1	9	1	1	7	2	0	0	8	1	8	B	7	0						

Res  
olu  
ció  
n  
006  
265  
de  
03/  
02/  
200  
6  
de  
CA  
JA  
NA  
L  
(Co  
n  
sell  
o  
de  
13/  
02/  
200  
6)  
Not  
ific  
ada  
el  
01/  
03/  
200  
6

B 7  
0  
-  
7  
6



SE

P  
a  
s  
t  
o

B

7  
0

N  
a  
c  
i  
ó  
n  
(  
M  
E  
N  
)

B

7  
0

S  
E

S  
E

S  
E

S  
E

S  
E

S  
E

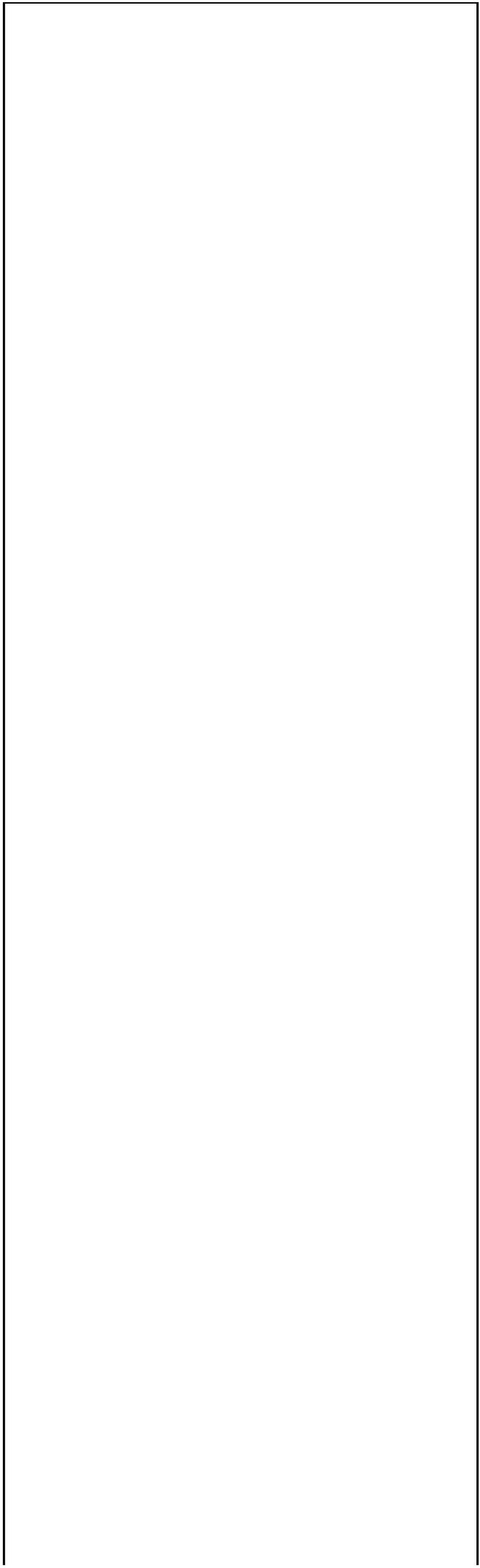
-  
-

S  
E



Res  
olu  
ció  
n  
200  
65  
de  
24/  
03/  
200  
6  
de  
CA  
JA  
NA  
L  
(Co  
n  
sell  
o  
de  
30/  
04/  
200  
6).  
Not  
ific  
ada  
el  
22/  
05/  
06

D 8  
5  
7  
-  
8  
6  
2



857

Concepción  
Gabriela  
Mistral

Beléndez  
Andaquies,  
Cauquetá

D

858

Nación  
(MEN)

D

858

1993

09

01

2005

08

30

D

858



Resolució n 001 287 (Frent e a recurs o Re posició n) de 06/ 04/ 200 0 de CA JA NA L Sin fec ha de notifi cació n

B 9 6 - 1 0 2



	Resolución 000 682 (Frente a recursos de AP EL AC IÓN) de 20/02/1998 de CAJANAL	D	821 - 825		Político femenino	SE	D	823	Nación (MEN)	D	823									
Notificado el 20/03/1998					Lic Femenino Javier Londoño de Medellín	Medellín	D	823	Nación (MEN)	D	823	SE	SE	SE	SE	SE	SE	-	-	SIS







88	Samuel José Buitrago Arias	Pod	B	25	Sonsón, Antioquia	Sonsón, Antioquia	B	25	1952	1030	B	24	54	58	SE	SE	B	26	Antioquia	B	26	1978	02	23	1980	02	18	B	24
		Resolución 039707 de 15/11/2005 de CAJANAL (Con sello de)	B	26-32				Colgio Alfonso Uribe	Sonsón Antioquia	B	27	Nación (MEN)	B	27	1996	04	01	2003	09	30	B	27	27	27	27	27	27	27	27
89	Sara López Carrero	Pod	B	93	Bucaramanga	Bucaramanga	B	93	1945	0255	B	94	57	61	Colgio Cooperativo de Bucaramanga	Bucaramanga	B	96	Nación (MEN)	B	96	1980	02	01	2000	06	07	B	26
		Resolución 003621 de 06/02/2001 de CAJANAL Sin fecha de notificación	B	94				Escuela Normal Superior	Escuela Normal Superior	B	96	Escuela Normal Superior	B	96	1980	02	01	2000	06	07	B	96	96	96	96	96	96	96	96
90	Ana Matilde Grimaldo Sánchez	Dercho de Petición	B	201	Bucaramanga	Ocaña	B	201	1948	0181	B	203	57	61	Escuela Normal Superior	Escuela Normal Superior	B	206	Nación (MEN)	B	206	1973	07	16	1999	08	30	B	26
		Pod	B	202				Resolución 33727 de 27/06/2006 de CAJANAL (Con sello de 14/07/2006) Sin fecha de notificación	B	203	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210	204-210

**EXPEDIENTE T1576340 de Marzo 14 de 2007**

<b>Remitido por:</b>	Magangué. Juzgado Segundo Civil del Circuito	<b>Convenciones:</b>	
<b>Peticionario:</b>	Sierra de Quintero Amparo y Otros		<b>Página</b> 14/14





