

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Niega / PROCESO EJECUTIVO / CÓMPUTO DE LA EJECUTORIA DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL PROCESO EJECUTIVO - Al tercer día de la firmeza de la decisión / EJECUTORIA DE LAS DECISIONES JUDICIALES - Al quedar en firme las providencias que resuelven recursos o solicitudes de adición, aclaración o complementación / AUSENCIA DE DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO / FACULTADES DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA PARA RESOLVER ASPECTOS DE LA APELACIÓN / EXTRALIMITACIÓN DEL JUEZ AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN - No configuración

[¿Incurrió la autoridad judicial accionada en un defecto procedimental absoluto, al extralimitarse en la resolución del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada el 6 de febrero de 2020, en el proceso ejecutivo objeto de la presente acción, con el que resolvió revocar el pago de la condena impuesta en razón a las excepciones de fondo de pago total de la deuda, propuestas por la entidad ejecutada?] (...) [L]a Sala anticipa que los argumentos en que la parte actora sustentó el alegado defecto procedimental no están llamados a prosperar, por las siguientes razones. En primer lugar, en relación con el argumento que la parte ejecutada no propuso recurso de reposición frente a los requisitos formales del título ejecutivo, sino que tal circunstancia solo la alegó con la contestación de la demanda, lo que a su juicio desconoció el inciso segundo del artículo 430 del CGP. Se observa que la parte actora no precisa concretamente cuáles son los requisitos formales del título ejecutivo que se habrían dejado de alegar y sin embargo existió pronunciamiento al respecto. (...) En segundo lugar, en punto a los límites que le imponía el recurso de apelación al Tribunal Administrativo del Cesar, se observa que, tal como ocurrió ante el juzgado, la controversia se concentró en la fecha de ejecutoria del fallo cuyo cumplimiento se pretendía, en tanto, de tal aspecto, no solo dependía la fecha a partir de la cual se hacía exigible la obligación, sino otros, como la fecha a partir de la cual era posible iniciar el cobro de intereses y, por ende, si la suma pagada constituía o no el pago total o parcial de la condena. (...) Por lo tanto, no queda duda que los asuntos planteados en el recurso de apelación habilitaron la competencia del Tribunal Administrativo del Cesar para pronunciarse sobre los aspectos que analizó en punto a la excepción de pago planteada y los demás aspectos necesarios para resolverla, entre ellos, la fecha de ejecutoria de la sentencia cuyo pago se perseguía, por ende, no se encuentra desconocido el artículo 320 del CGP. (...) En suma, en el presente caso no se encuentra acreditado el defecto procedimental alegado por la parte actora.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara / PROCESO EJECUTIVO / CÓMPUTO DE LA EJECUTORIA DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL PROCESO EJECUTIVO - Al tercer día de la firmeza de la decisión / EJECUTORIA DE LAS DECISIONES JUDICIALES - Al quedar en firme las providencias que resuelven recursos o solicitudes de adición, aclaración o complementación / DEFECTO SUSTANTIVO / INADECUADA INTERPRETACIÓN DEL TÉRMINO DE EJECUTORIA DEL FALLO - Al contabilizarse desde la notificación del fallo de tutela

[¿Incurrió la autoridad judicial demandada en un defecto sustantivo, al interpretar en indebida forma el término de ejecutoria de las decisiones que ponen fin al proceso, al tomar como fecha de cómputo de la ejecutoria la de la expedición del fallo de tutela interpuesta contra la decisión objeto de amparo constitucional?] (...) [La Sala observa que,] en el proceso ejecutivo cuestionado, la Procuraduría General de la Nación planteó como argumento de defensa que, en atención a que se surtió acción de tutela contra la sentencia aditiva del 23 de abril de 2015, la ejecutoria de esta última debía contabilizarse una vez culminó el trámite

constitucional, porque en virtud de la sentencia de tutela de primera instancia, que accedió al amparo, se dejó sin efectos la adición de la sentencia y, posteriormente, con la revocatoria de la misma por parte del juez constitucional de segunda instancia, fue necesario proferir nueva providencia para establecer que la providencia del 23 de abril de 2015 conservaba plenos efectos jurídicos. Tesis que fue acogida por el Tribunal Administrativo del César y por el a quo en el radicado de la referencia. Sin embargo, tal argumento no puede ser acogido en esta instancia constitucional (...), [en la medida en que, con] la ejecutoria de la providencia declarativa no se suspendía con la interposición de la acción de tutela, pues, la decisión del juez constitucional, en sede de impugnación, de dejar sin efecto el fallo de tutela de primera instancia y con él las decisiones proferidas en cumplimiento de dicho fallo, conduce a retrotraer las cosas al estado inicial, siempre que sea jurídica y materialmente posible. Como ocurrió en el caso objeto de estudio, en la medida que, en cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia el Tribunal Administrativo del Cesar, en auto del 5 de agosto de 2015, procedió a dejar sin efecto la providencia del 30 de junio de 2016, mediante la que había dado cumplimiento al fallo de primera instancia y, en consecuencia, ordenó que la providencia judicial demandada conservara plena validez. (...) Por lo tanto, no tiene razón el tribunal demandado al afirmar que "(...) no se podía declarar ejecutoriada una decisión hasta que el Consejo de Estado zanjara en forma definitiva el litigio presentado", pues, como se vio, al momento de iniciar el proceso ejecutivo ya se había establecido que la acción de tutela no tuvo la virtualidad de modificar o afectar lo decidido en el fallo de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo expuesto, se encuentra configurado el defecto sustantivo alegado por la parte actora, porque no existe razón alguna que justifique modificar el término de ejecutoria de la decisión del 12 de marzo de 2015, adicionada en proveído del 23 de abril de 2015, y, por ende, el término de ejecutoria de la decisión debe ser entendido en los términos del referido artículo 302 del CGP.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Niega / PROCESO EJECUTIVO / FACULTAD DEL JUEZ PARA VARIAR EL MONTO DE LA CONDENA IMPUESTA / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL - No configuración

Finalmente, en relación con el cargo por defecto por desconocimiento del precedente judicial por la indebida interpretación que hizo el Tribunal Administrativo del Cesar de la sentencia del 28 de noviembre de 2018, proferida dentro del proceso con radicado número 23001233300020130013601 (Exp. 1509-2016) del Consejo de Estado, la Sala advierte que, dado que el Tribunal Administrativo del César citó dicho [pronunciamiento] para justificar la decisión que, a su juicio, "el juez puede variar el monto de las sumas adeudadas o desconocer tal mandamiento, con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente", la prosperidad del argumento relacionado con la fecha de ejecutoria de la sentencia ejecutada también releva a la Sala de hacer algún pronunciamiento sobre el particular.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03922-01(AC)

Actor: DIANA PATRICIA COLORADO CONGOTE

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

La Sala decide la impugnación presentada por la parte actora contra la providencia del 25 de noviembre de 2020, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, que resolvió:

“PRIMERO. NEGAR el amparo de los derechos fundamentales de la señora Diana Patricia Colorado Cogote, en la acción de tutela presentada contra el Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

(...)”.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La señora Diana Patricia Colorado Congote, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Cesar, por estimar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“1º.- Tutelar y proteger mis derechos fundamentales constitucionales al debido proceso – defensa, igualdad y acceso a la administración de justicia, con fundamento en las razones antes expuestas.

2º.- En consecuencia, dejar sin efectos y-o invalidar la sentencia proferida por el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, el 6 de febrero de 2020, adicionada el 27 del mismo mes y año, dentro del medio de control ejecutivo promovido por la suscrita contra la NACIÓN - PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, bajo el rad. 20001-33-33-001-2017-00268-01, M. P. JOSE ANTONIO APONTE.

3º.- Ordenarle al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR, confirmar la sentencia de primera instancia emitida el 18 de octubre de 2.018 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, dentro de la acción ejecutiva promovida por la suscrita contra la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, bajo el rad. 20001-33-33-001-2017-00268-01”.

2. Hechos

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

La señora Diana Patricia Colorado Congote ejerció acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹ contra la Procuraduría General de la Nación, con el fin de cuestionar la legalidad del acto administrativo que la desvinculó de la entidad.

El Juzgado Tercero Administrativo en Descongestión de Valledupar, mediante sentencia del 23 de agosto de 2013, negó las súplicas de la demanda y el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante fallo del 23 de enero de 2014, la confirmó.

¹ Radicado número: 20001-33-33-001-2011-00154-00.

La señora Colorado Congote presentó acción de tutela contra las anteriores providencias, trámite en el que la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado², en fallo del 19 de noviembre de 2014, amparó los derechos fundamentales invocados y ordenó al Tribunal Administrativo del Cesar proferir una nueva decisión³.

El Tribunal Administrativo del Cesar, en cumplimiento de la orden de tutela, profirió sentencia del 12 de marzo de 2015, en el sentido de declarar la nulidad del acto acusado y ordenar el reintegro de la señora Colorado Congote, sin solución de continuidad. La sentencia fue adicionada de oficio, mediante proveído del 23 de abril de 2015, en la que se determinó que se debería descontar de los valores a pagar, todas las sumas de dinero que hubiere recibido por cualquier concepto laboral, público o privado y dispuso que la indemnización no podía ser inferior a 6 meses ni exceder de 24 meses.

La señora Diana Patricia Colorado Congote ejerció acción de tutela contra la sentencia adicional del 23 de abril de 2015, por considerar que el Tribunal utilizó el mecanismo de adición de la sentencia para modificar y alterar sustancialmente el fallo, lo que, a su juicio, desconoció el fallo de tutela del 19 de noviembre de 2014 y, además, aplicó retroactivamente la SU-556 del 24 de julio de 2014 de la Corte Constitucional porque esa sentencia de unificación fue proferida con posterioridad al inicio del proceso de nulidad y restablecimiento de derecho instaurado a comienzos del año 2011.

En el trámite de primera instancia de la acción de tutela, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 19 de mayo de 2015, accedió al amparo solicitado, sin embargo, la decisión fue revocada en segunda instancia por la Sección Quinta de la Corporación⁴, en sentencia del 28 de julio de 2016.

El 17 de febrero de 2017⁵, inició proceso ejecutivo ante el Juzgado Primero Administrativo de Valledupar que, en auto del 18 de octubre de 2017, libró mandamiento de pago por \$ 366´641.808, la entidad ejecutada propuso excepción de pago, la cual fue despachada de manera desfavorable en audiencia inicial celebrada el 1 de octubre de 2018 y ordenó seguir adelante con la ejecución.

La entidad ejecutada interpuso recurso de apelación y el Tribunal Administrativo del Cesar, en sentencia del 6 de febrero de 2020, revocó lo resuelto por el juzgado para, en su lugar, declarar el pago total de la obligación y declaró terminado el proceso. Decisión que fue adicionada, mediante proveído del 27 de febrero de 2020, para ordenar la cancelación de las medidas cautelares de embargo decretadas.

3. Argumentos de la acción de tutela

La parte actora señala que la decisión adoptada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, porque la decisión del Tribunal Administrativo del Cesar incurrió en los defectos sustantivo, orgánico y por desconocimiento del precedente judicial, por las razones que se pasan a exponer.

² Expediente con radicado número: 11001-03-15-000- 2014-01368-00, CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³ Ello porque el juez de tutela encontró acreditado que la señora Colorado fue desvinculada antes de vencerse el término de seis meses, que prorrogó su nombramiento inicial, por un lapso igual, en el cargo que ocupaba en provisionalidad, dispuso su retiro del servicio sin motivación alguna.

⁴ Expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2015-02927-01.

⁵ Según afirma en el escrito inicial, 22 meses después de ejecutoriada la sentencia.

Considera que la decisión adoptada no se ajustó a la realidad procesal del expediente, porque: (i) la entidad ejecutada solo alegó el pago total de la obligación; (ii) la fecha de ejecutoria de la sentencia por la que se ejecutaba no era el 11 de agosto de 2016, sino el 8 de mayo de 2015, lo cual considera desconoció el artículo 302 del CGP y, (iii) el juez del proceso ejecutivo de segunda instancia se extralimitó en sus competencias, al desatar cargos no propuestos, en desconocimiento del artículo 320 del CGP.

Para sustentar el defecto sustantivo, sostuvo que la fecha de ejecutoria de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho de segunda instancia ocurrió cuando quedó ejecutoriada el auto del 23 de abril de 2015, que ordenó la adición de la sentencia, esto es, el 8 de mayo de 2015, porque la acción de tutela que se interpuso contra la adición de la sentencia fue negada y, por lo tanto, los efectos de la providencia cuestionada por vía de tutela quedaron intactos, no se alteraron ni sufrieron modificación y, por ende, no tuvo el efecto de alterar, extender, modificar o prolongar en el tiempo la ejecutoria de una decisión que al final se mantuvo como se expidió en su momento.

Considera que contar la ejecutoria con posterioridad al fallo de tutela, es una interpretación *contra legem* en relación a la ejecutoria de la sentencia que contradice el artículo 302 del CGP, pues, con la decisión adiciona una causal de ejecutoria de las providencias judiciales distinta a las previstas por el legislador, en la medida en que el inciso final del artículo 302 *ejusdem* es claro en afirmar que son solo tres los únicos eventos en los que se entiende ejecutoriada una providencia luego de su notificación, es es: i) Cuando carece de recursos <como en este caso>; ii) cuando han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes y, iii) cuando queda ejecutoriada la providencia que resolvió los interpuestos.

Señala que tampoco resultó acertada la conclusión del Tribunal, según la cual, “el crédito judicial aun no era exigible”, porque la ejecución formal de la sentencia se dio solo hasta el 18 de octubre de 2017, cuando el juzgado profirió el mandamiento de pago, fecha para la cual, si en gracia de discusión se admitiera la “errada fecha de ejecutoria sostenida por el Tribunal”, igualmente el título era exigible, en razón que se habían superado los 10 meses que dispone el artículo 192 del CPACA.

Asimismo, alegó un defecto orgánico por falta de competencia funcional del Tribunal Administrativo del Cesar, para lo cual dijo que contra el auto del 18 de octubre de 2017, mediante el que el Juzgado Primero Administrativo de Valledupar libró mandamiento de pago, la entidad ejecutada propuso únicamente excepción de pago, la cual fue despachada de manera desfavorable mediante sentencia del 1 de octubre de 2018 y se ordenó seguir adelante con la ejecución. Pero que, contra el libramiento de pago no propuso recurso de reposición frente a los requisitos formales del título ejecutivo, sino que tal circunstancia solo la alegó con la contestación de la demanda, lo cual desconoce el inciso segundo del artículo 430 del CGP.

Que en la audiencia de instrucción y juzgamiento del 1 de octubre de 2018, la apoderada de la ejecutada simplemente expresó que se ratificaba en los argumentos de la defensa contenidos en la contestación de la demanda, no pidió expresamente que se revocara o reformara la sentencia y solicitó que se “aclare[ara]” la sentencia en relación con los descuentos de cesantías y pensión que habían sido aceptados por el juzgado. Por lo que, a juicio de la aquí actora, la

competencia del Tribunal Administrativo del Cesar estaba limitada para resolver el recurso de apelación en virtud del artículo 320 del CGP.

Indicó que, pese a las falencias del recurso de apelación, el Tribunal Administrativo del Cesar no solo las ignoró sino que oficiosamente las dio por subsanadas con los alegatos de conclusión y, al resolver el recurso de apelación, en la providencia del 6 de febrero de 2020, fijó un problema jurídico distinto, porque afirmó que la fecha de ejecutoria de la sentencia objeto de cobro era 11 de agosto de 2016, y no el 8 de mayo de 2015, como lo había establecido el juzgado de primera instancia.

Sostuvo que este aspecto no fue objeto de inconformidad en el recurso de apelación, pues la entidad ejecutada no expuso las razones de su desacuerdo con las motivaciones del Juzgado para determinar que el 8 de mayo de 2015 fue la fecha de ejecutoria de la sentencia declarativa, como tampoco dijo nada en relación con las motivaciones del juzgado para desechar la excepción de pago total y, en su lugar, declarar oficiosamente el pago parcial de la deuda.

Sumado a lo anterior, dijo que, precisamente, el error en contabilizar el término de ejecutoria, condujo a que el Tribunal desconociera el trámite que rige el proceso ejecutivo, en especial, lo señalado en el artículo 446 del CGP, porque dio por terminado el proceso con base en una “inoportuna y atípica liquidación” que, como ejecutante, no tuvo la oportunidad de controvertir, con lo que señala desconocidas etapas procesales como la liquidación y actualización del crédito, el traslado de este a la contraparte, la posible objeción a la misma y la aprobación o no de parte del juzgador de instancia.

Lo anterior, porque, la suma por la que se libró el mandamiento de pago estuvo liquidada solo hasta el 12 de enero de 2017 -fecha en que se presentó la liquidación del crédito a efecto de que se librara el mandamiento ejecutivo de pago-, mientras el abono o pago parcial recibido tuvo lugar el 21 de noviembre del 2017, es decir, diez meses después de la liquidación con base en la cual se solicitó la ejecución, sumado a ello, el Tribunal tampoco tuvo presente ni incluyó en la liquidación que sustentó decisión, la condena en costas y agencias en derecho que se causaron en el trámite del proceso ejecutivo.

Que, de dicha liquidación -con fundamento en la cual se dictó sentencia por parte del tribunal- no se corrió traslado, por lo que no tuvieron conocimiento de su contenido, a fin de garantizar el debido proceso.

Por las mismas razones, señaló que fue indebida la interpretación que hizo el Tribunal Administrativo del Cesar de la sentencia del 28 de noviembre de 2018, proferida dentro del proceso con radicado número 23001233300020130013601 (Exp. 1509-2016) del Consejo de Estado, para justificar que el juez de segunda instancia tenía facultad para estudiar y pronunciarse sobre los requisitos formales del título, cuando, si bien, esa providencia habilita al juez, de primera o segunda instancia, para pronunciarse sobre el mandamiento de pago, lo hace para que corrija única y exclusivamente el valor por el que libró el mandamiento, en razón de la protección de los recursos públicos, más no, para que al final del proceso se pronuncie aspectos formales del título ejecutivo, que debieron ser debatidos al inicio del proceso con el recurso de reposición contra el mandamiento de pago y menos aún para desconocer oficiosamente el valor del mandamiento de pago base en una liquidación extemporánea, que no fue sometida a contradicción.

En relación con la devolución del dinero que ordenó el juzgado a favor de la demandante, con ocasión al descuento que la entidad ejecutada realizó por

concepto de salud, el Tribunal la revocó oficiosamente, con el argumento que no se probó que la ejecutante pagó el aporte al sistema de salud con recursos propios, tampoco fue un asunto invocado por la ejecutante y que no tiene respaldo legal, porque, como expresamente lo consideró el juzgado en la sentencia, no hay por qué pagar un servicio no prestado y que no se pudo brindar retroactivamente, por lo que, afirma que el pago a una EPS a la que no estuvo afiliada durante el tiempo del retiro y por un lapso que no contó con ese servicio, constituye un enriquecimiento sin causa de la EPS que reciba los conceptos descontados.

4. Trámite Previo

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en auto del 7 de septiembre de 2010, admitió la acción de tutela, ordenó notificar los magistrados del Tribunal Administrativo del Cesar y vincular a la Procuraduría General de la Nación y al Juzgado Primero Administrativo de Valledupar, como tercero interesado en el resultado del proceso.

En auto del 21 de octubre de 2021 la magistrada sustanciadora del trámite de primera instancia, manifestó impedimento para conocer de la acción constitucional de la referencia porque fue ponente la sentencia de segunda instancia del 19 de noviembre de 2014, que amparó los derechos fundamentales de la señora Colorado Congote en la acción de tutela con radicado 2014-01368-01, que interpuso en anterior oportunidad y que originó la sentencia cuyo cumplimiento se persigue en el proceso ejecutivo hoy objeto de discusión.

El impedimento fue declarado infundado, en auto del 20 de noviembre de 2020, por el Magistrado Cesar Palomino Cortés, por considerar que la solicitud de amparo de la referencia tiene como sustento un debate de orden procesal, que, en síntesis, cuestiona la aplicación de normas sobre la ejecución del título ejecutivo y la competencia del juez de segunda instancia y, en ese contexto, concluyó que las consideraciones que pudieran hacerse en torno al objeto señalado, no tienen injerencia sobre los asuntos de orden sustancial que se abordaron en la tutela con radicado número: 11001-03-15-000-2014-01368-01.

5. Oposición

El **Tribunal Administrativo del Cesar** allegó informe en los siguientes términos.

Manifestó que en la sentencia del 6 de febrero de 2020, correspondió al Tribunal Administrativo del Cesar determinar si en el asunto analizado existió o no pago total de la obligación por parte de la Procuraduría General de la Nación, o si por el contrario, existían obligaciones pendientes por cancelar a favor de la señora Diana Patricia Colorado Congote, para ello, fue necesario determinar la fecha de ejecutoria de la providencia que sirvió de título ejecutivo, y, si eran precedentes o no los descuentos efectuados por la entidad ejecutada al momento de ordenar cancelar los valores ordenados en la sentencia, argumentos que se constituyeron en los puntos de apelación formulados por la apoderada de la parte demandada.

Que, para ello, se hizo análisis de los fundamentos jurídicos del proceso ejecutivo, posteriormente, en el caso en concreto se indicó que la competencia de la segunda instancia estaba limitada a lo que constituían los puntos de impugnación contra el fallo del Juzgado Primero Administrativo de Valledupar, esto es, se debía determinar si la Procuraduría General de la Nación efectuó un pago total de la obligación al momento de expedir la Resolución 1165 del 21 de noviembre de 2017.

Indicó que, lo anterior en razón a que según lo afirmó la entidad ejecutada, las sentencias que sirvieron de título ejecutivo quedaron ejecutoriadas sólo hasta el día 11 de agosto de 2016 y por ello realizó la liquidación con base en dicha fecha y no antes como pretendía la ejecutante, que, agregó que el título no era exigible cuando se solicitó el pago a la entidad ni cuando se presentó la petición de ejecución de la sentencia por parte del apoderado de la parte actora.

Además de ello, sostuvo, que sí eran procedentes los descuentos que fueron efectuados al momento de liquidar la obligación, y que los realizados por concepto de salud debían realizarse pues la actora no podía convertirse en una evasora de la seguridad social.

Explicó que el Tribunal observó que el apoderado de la ejecutante presentó el día 22 de febrero de 2017, solicitud de ejecución de la sentencia, con el fin de que la entidad diera cumplimiento a las obligaciones señaladas en las providencias de fechas 12 de marzo y 23 de abril de 2015, la obligación allí contenida ascendía a la suma de \$366.641.808.

Que, contrario a ello, la parte ejecutada propuso la excepción de pago, alegó en principio, que la sentencia proferida por el Tribunal constituía un título ejecutivo que revestía las características de ser claro y expreso, más no exigible, comoquiera que cuando se presentó la petición de pago y la solicitud de ejecución de la sentencia, ésta aún no estaba ejecutoriada, de conformidad con los artículos 192 y 299 del CPACA. Además sostuvo que mediante Resolución 1165 del 21 de noviembre de 2017, se hizo el reconocimiento de la condena y se dispuso el pago en la cuenta de ahorros de la señora Diana Colorado Congote.

Señaló que en virtud de lo anterior, el juez de primera instancia en la audiencia de instrucción y juzgamiento del artículo 373 del CGP, declaró probada, de manera oficiosa, la excepción de pago parcial de la obligación, pues la fecha que constituía la ejecutoria de la sentencia y con ello el cumplimiento de la obligación, debía contarse a partir del 8 de mayo de 2015, en la medida en que las tutelas que fueron impetradas con posterioridad no incidían en el proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho y que el pago no podía considerarse como salarios, sino que era una indemnización por lo tanto no era procedente los descuentos de salud que le fueron efectuados a la actora, reconociendo únicamente como válidos los realizados por retención en la fuente y los aportes a pensión.

La apoderada de la entidad ejecutada ejerció recurso de apelación, en el que reiteró que existió pago total de la obligación porque la fecha de ejecutoria de la sentencia que sirvió de título ejecutivo, fue el día 11 de agosto de 2016, pues en esa fecha se resolvió de fondo en forma definitiva el asunto, al resolverse todos los pronunciamientos judiciales que existieron en relación con la sentencia, asimismo, en cuanto a los descuentos indicó, que se debía aclarar si se iba a tener en cuenta los pagos realizados por cesantías y pensiones y recurrió en relación con el pago que se hizo por salud, pues la entidad realizó los descuentos en razón a que la demandante no podía convertirse en evasora de la seguridad social.

Dijo que, de acuerdo a todo lo expuesto, el Tribunal guardó conformidad con lo señalado por la parte apelante, en el sentido de que no era admisible que pretendiera tenerse como fecha de ejecutoria de la providencia que se solicita ejecutar, el mes de mayo de 2015, como quiera que para esa época aún se encontraba pendiente por definir si era válida o no la decisión adiada 23 de abril de 2015, que determinó adicionar la sentencia de fecha 12 de marzo de 2015 emitida por el Tribunal, las cuales constituían el título ejecutivo en el proceso, ello

en atención a que contra esa decisión, la misma parte ejecutante impetró acción de tutela pretendiendo que la providencia del 23 de abril de 2015 quedara sin efectos, por lo tanto aún se encontraba en discusión si procedía o no la orden de adicionar el fallo, encontrándose a la espera de lo que el Consejo de Estado determinara.

Afirmó que consideró qué, tanto incidió la tutela en la providencia del 23 de abril de 2015, que el Consejo de Estado accedió al amparo deprecado y emitió fallo de fecha 19 de mayo de 2016 y dejó sin efectos la adición decretada, motivo por el cual el Tribunal, en obediencia al superior, emitió la providencia del 30 de junio de 2016, para dejar sin efecto la providencia del 23 de abril de 2015, no obstante, la decisión de fondo aún no se resolvía en forma definitiva, pues la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante fallo de fecha 28 de julio de 2016 resolvió las impugnaciones presentadas contra el fallo de tutela y ordenó revocar la providencia dictada en primera instancia.

A su juicio, las providencias que se pretendían ejecutar sólo quedaron ejecutoriadas hasta el día 11 de agosto de 2016, es decir, cuando finalmente se puso fin a la controversia suscitada con la adición ordenada por esta Corporación dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho impetrado por la ejecutante, sin que pudiera admitirse que antes de ello la decisión estaba en firme, pues aunque la acción de tutela es un mecanismo independiente al proceso ordinario, también lo era que en esta oportunidad tales procesos no podían considerarse en forma aislada, en la medida en que se analizaba precisamente si procedía o no dar la orden de adición arriba transcrita, es decir, que no se podía declarar ejecutoriada una decisión hasta que el Consejo de Estado zanjara en forma definitiva el litigio presentado.

Dijo que, dado lo anterior, resultó evidente que la liquidación que fue presentada por el apoderado de la parte ejecutante no se ajustaba a los parámetros ordenados en las sentencias que sirvieron de título ejecutivo, como quiera que no era posible realizar la liquidación de unos intereses teniendo como referencia una fecha anterior a cuando quedaron realmente ejecutoriadas las providencias, lo que lógicamente incidió en los cálculos que se presentaron.

Es por ello, que el Tribunal en aras de verificar si la liquidación realizada por la ejecutante estuvo o no acorde con las providencias que sirvieron de título ejecutivo, y para conocer si existía o no pago total de la obligación, requirió al Contador Liquidador de esta Corporación mediante auto de fecha 23 de octubre de 2019, en cuya liquidación, el Contador Liquidador de la Corporación concluyó que el pago realizado se ajustó a lo que fue liquidado por la Procuraduría General de la Nación para acatar el fallo, por lo que, la entidad ejecutada no sólo profirió el acto de ejecución conforme a los lineamientos expresados en las sentencias que sirvieron de título ejecutivo, sino que además se demostró que con la liquidación efectuada y cancelada existió un pago total de la obligación.

Que, en cuanto al requisito de la exigibilidad, la Corporación indicó, que para el momento en que se demandó el cumplimiento de la obligación, esto es, para el 22 de febrero de 2017, aún no se había cumplido el término consagrado en el inciso segundo del artículo 299 del CPACA, para que la condena impuesta pudiera ser ejecutada ante esta jurisdicción, el cual se transcribió, por ende, se tuvo que las sentencias que se pretendían ejecutar, quedaron ejecutoriadas el día 11 de agosto de 2016, es decir, que los 10 meses siguientes de que trata la norma fenecían el 11 de junio de 2017, con lo que la entidad acató el fallo en el mes de noviembre de 2017, tal como se desprende de la Resolución 1165 del 21 de noviembre de 2017.

Sostuvo que aunque era cierto que la entidad no cumplió con la obligación dentro del término legal consagrado, también lo es que la parte ejecutante no podía antes del 11 de junio de 2017, iniciar proceso de ejecución en contra de la Procuraduría General de la Nación, pues la norma es clara que las condenas sólo pueden ser ejecutadas ante esta jurisdicción luego de pasados 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que contiene la obligación, y, en el asunto de autos, el proceso ejecutivo se inició con la solicitud del apoderado de la parte actora el día 22 de febrero de 2017, es decir, cuando aún el título ejecutivo no era exigible.

Por lo tanto, indicó que es evidentemente que no se debió haber librado mandamiento de pago, como quiera que el título ejecutivo no cumplía con los requisitos consagrados en el artículo 422 del Código General del Proceso, esto es, en cuanto a su exigibilidad.

En relación con el argumento de la parte actora que esa no era la oportunidad procesal para cuestionar los requisitos del título ejecutivo, porque ello debió hacerse en el recurso de reposición contra el auto que libró mandamiento de pago, sin que al respecto la parte ejecutada hubiese manifestado nada al respecto, manifestó que se le puso de presente al apoderado, que en atención a lo señalado por el Consejo de Estado en la providencia 23001233300020130013601(1509-2016), de fecha 28 de noviembre de 2018, M.P Rafael Suárez Vargas, de conformidad con lo estatuido en el artículo 430 del Código General del Proceso y la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 ibidem, el mandamiento de pago no puede convertirse en una situación inamovible para el juez, pues con posterioridad a la expedición de la providencia, el juez puede variar el monto de las sumas adeudadas o desconocer tal mandamiento, con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente.

Aseveró que otro de los puntos de inconformidad con el fallo apelado tenía que ver con los descuentos que fueron efectuados por la Procuraduría General de la Nación al momento de liquidar la condena impuesta, esto es en lo atinente a los pagos de la seguridad social en salud y pensiones.

Que, en virtud de lo anterior se dijo que el juzgado admitió como legales los descuentos que fueron realizados por la Procuraduría General de la Nación al liquidar la condena relacionados con la retención en la fuente y los aportes a la seguridad social en pensiones, centrándose la discusión únicamente en lo relativo a los descuentos realizados por aportes a la salud, como quiera que según su parecer la actora en el período en que no estaba vinculada debió efectuar esos aportes de sus propios recursos, por lo que consideró no era procedente ordenar el descuento más si se trataba de una indemnización y no del pago de salarios.

Sostuvo que en cuanto a los aportes que se debían realizar al fondo de seguridad social era evidente que éstos se debían efectuar con la respectiva cotización al fondo en el cual se encontrara el trabajador o la persona que va a ser reintegrada, sin que fuera procedente que tales dineros fueran consignados a órdenes del mismo, pues dicha contribución no podía ser un beneficio propiamente económico para ella, sino que debía garantizar el derecho a la seguridad social que es el que se busca proteger.

Más aún al observar las pruebas obrantes en el expediente, la parte actora no probó haber efectuado de sus propios recursos cotizaciones al sistema de seguridad social en salud en el periodo descrito en párrafos anteriores, tal como dedujo el juez, por lo que se encontró de recibo que en la resolución por medio de la cual se dio cumplimiento al fallo, se dispusiera los descuentos para cotizar en el

respectivo fondo lo concerniente a ello, por ser descuentos de orden legal y además por cuanto las sentencias ordinarias así lo contemplaban.

En ese orden de ideas, consideró la Corporación que el juzgado debió declarar probada la excepción de pago total de la obligación formulada por la entidad ejecutada, y de conformidad con ello, dar por terminado el proceso, pues quedó comprobado que las sentencias sí se cumplieron y que la obligación fue cancelada totalmente a la parte actora, lo cual se hizo y como consecuencia de ello se declaró terminado el proceso.

6. Intervención del tercero interesado

La **Procuraduría General de la Nación** solicitó desestimar las pretensiones invocadas por la accionante por considerar que fallo cuestionado no incurrió en la vulneración de las garantías fundamentales, específicamente al debido proceso, igualdad y de acceso a la administración de justicia y porque considera que ejerce la acción de tutela como una tercera instancia.

Señala que el estudio del Tribunal para resolver la apelación del fallo, no se tornó arbitrario ni caprichoso a la luz de los preceptos que rigen la actuación dentro de los procesos ejecutivos, por el contrario, señala que la revocatoria del fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Valledupar se encuentra estructurada bajo criterios jurídicos sólidamente respaldados.

Que el fallo objeto de controversia no incurrió en el defecto sustantivo, en tanto, la autoridad judicial al momento de hacer las consideraciones en materia de ejecutoria del título ejecutivo, exigibilidad del título ejecutivo y pago de aportes de la seguridad social en salud, fundamentó su decisión no en un criterio personal, sino con base en un análisis acucioso y respaldado en las pruebas que tuvo a su alcance para valoración, en consonancia con las directrices que regulan lo atinente al cobro de las obligaciones a cargo de una entidad pública para el pago de una sentencia.

Indicó que, contrario al argumento de la parte actora, al momento de interponerse el recurso contra la decisión de primera instancia, la apoderada judicial de la entidad expuso las razones y ratificó el por qué los argumentos que se habían expuesto en todo el curso por la defensa de la entidad, debían ser tenidos en cuenta por el tribunal, por lo tanto, sostuvo que *“no es cierto que el Tribunal se haya pronunciado sobre puntos que la defensa de la entidad no había referido en el escrito de apelación”*.

Aseveró que el análisis del tribunal tuvo en cuenta que el fallo de tutela del 19 de mayo de 2016 por medio del cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado, tuteló los derechos de la actora y ordenó al Tribunal que se dejara sin efecto lo dispuesto en la adición de la sentencia del 23 de abril de 2015 para que se profiriera una nueva decisión, “implicó que se expidiera una nueva sentencia de aclaración y/o corrección, la cual se emitió el 30 de junio de 2016” y que, en sede de impugnación, la Sección Quinta del Consejo en sentencia del 28 de julio de 2016, revocó lo ordenado por la Sección Cuarta, en consecuencia, el Tribunal profirió auto del 5 de agosto de 2016, mediante el que dejó sin efecto la providencia del 30 de junio de 2016 y la cual, según consta nota secretarial del Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar, cobró fuerza ejecutoria el 11 de agosto de 2016.

Que, en ese sentido, el fallador de segunda instancia hizo un estudio de las circunstancias particulares que rodearon el asunto, en tanto, la autoridad judicial tuvo que expedir unas providencias que alcanzaron a tener efectos jurídicos y que hacen parte integral del proceso, al punto que algunas de ellas requirieron de otro pronunciamiento para poder dejarlas sin vigencia.

Frente a la exigibilidad del título ejecutivo afirmó que el Tribunal Administrativo del Cesar hizo un estudio detallado de las razones por las cuales el título ejecutivo, al momento de presentarse la demanda, no era exigible y, por ende, concluyó la improcedencia de haberse librado el mandamiento de pago en ese momento. Análisis, que considera que, además, de haberse soportado en las normas que regulan la materia, tiene sustento en lo expuesto por la apoderada de la entidad al momento de presentar el recurso de apelación contra la decisión de primera instancia.

Dijo que el instructor del proceso, en virtud de sus calidades, tiene facultades para hacer control de legalidad de las actuaciones y así lo explicó en la providencia de marras con sustento legal y jurisprudencial.

En relación con el pago por concepto de seguridad social en salud, dijo que no fue desacertado lo expuesto por el Tribunal en este punto, pues además de poner en contexto el soporte jurídico con relación al régimen de la Seguridad Social en Salud en nuestro país, destacó cuál fue la orden que se dio a la Procuraduría General de la Nación y el por qué sí se debía hacer el descuento.

Concluyó que no se logró demostrar la conculcación de sus garantías fundamentales en el pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Cesar, mediante el que resolvió el recurso de apelación que la Procuraduría General de la Nación presentó contra la decisión del Juzgado Primero Administrativo Oral de Valledupar.

7. Sentencia de primera instancia

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en sentencia del 25 de noviembre de 2020, negó el amparo solicitado por considerar que la decisión cuestionada no incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento del contenido del artículo 302 del CGP, en lo referente al momento en que las providencias adquieren ejecutoria, porque, a su juicio, en el presente caso la fecha de ejecutoria establecida fue el resultado de la realidad procesal del asunto.

Al respecto, señaló que el Tribunal Administrativo del Cesar definió como fecha de ejecutoria de la sentencia a ejecutar, proferida en favor de la señora Colorado Congote, el día 11 de agosto de 2016, cuya decisión de amparo de primera instancia dejó sin efecto la providencia de adición del 23 de abril de 2015, profiriéndose una en su remplazo, la del 30 de junio de 2016, y que por el hecho que dicha orden de amparo fue revocada en segunda instancia, el Tribunal accionado, mediante auto del 5 de agosto de 2016, dejó sin efecto la providencia de adición del 30 de junio de 2016, por lo que conservó validez la decisión de adición inicial del 23 de abril de 2015; decisión notificada por estado del 8 de agosto de 2016.

A su juicio, lo anterior es una realidad procesal que de ninguna manera puede ser ignorada, porque en que en el presente caso la fecha de ejecutoria inicial de las decisiones judiciales cuyo cumplimiento se perseguía, se vio alterada en razón a las decisiones adoptadas por los jueces constitucionales que decidieron la acción de tutela que, en su momento, la misma actora presentó.

En cuanto a que se configuraron los defectos sustantivo y orgánico porque el tribunal, como juez de segunda instancia, desató la excepción de pago de la obligación, pese a que la misma no fue alegada y que por eso se extralimitó en sus competencias (artículo 302 del CGP), sostuvo que no entiende la Sala tal afirmación, pues al leer los escritos presentados por la Procuraduría General de la Nación desde el inicio y a lo largo del proceso ejecutivo, es fácil entender, establecer, definir, que, desde siempre, se propuso la referida excepción bajo el supuesto de que la fecha de ejecutoria de la sentencia judicial base de recaudo era el 11 de agosto de 2016.

Concluyó que lo que existe es una inconformidad de la parte actora con el resultado del análisis normativo y fáctico efectuado por el juez natural de segunda instancia que no es atacable vía tutela, en la medida en que aquella visión de los hechos presentada por la Tribunal Administrativo del Cesar cuenta con soporte y está debidamente razonada y justificada.

8. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión de primera instancia, para lo afirmó que el fallo carece de fundamento legal y jurisprudencial y se profirió con el mismo defecto sustantivo alegado en la providencia judicial cuestionada.

Indicó que el fallo de tutela se limitó a transcribir los argumentos que consignó el Tribunal en la providencia del 6 de febrero de 2020, lo que lo llevó a errar en la fecha de ejecutoria de la sentencia de segunda instancia del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho proferida en abril de 2015, para colegir, al igual que la decisión atacada, en el error de sostener que la decisión que terminó el proceso ordinario cobró ejecutoria en agosto de 2016, y no en mayo de 2015, como lo sostuvo el juez de primera instancia del proceso ejecutivo, por lo que, afirma que el fallo impugnado no trae argumentos propios en ese aspecto.

Alega la existencia de argumentos contradictorios, porque, en el último párrafo de la página 16 del fallo de tutela, el *a quo* afirmó que la mera interposición de la acción de tutela modifica y extiende la ejecutoria de las providencias judiciales, es decir, para ese momento la tutela sí constituye, sí se considera una tercera instancia del proceso, porque en su razonamiento, puede incluso impedir que una decisión de segunda instancia, frente a la cual no existe recurso, no cobre ejecutoria en el término que definió la ley, sino, cuando se decida en segunda instancia la acción de tutela, así sea en el sentido de negar la acción constitucional. Sin embargo, en el primer párrafo de la página 18 de la decisión, para negar el amparo, sostuvo que la acción de tutela no constituye una tercera instancia de los procesos ordinarios.

Lo cual considera un contrasentido, ya que, para unos casos o actuaciones la tutela si es tercera instancia, que puede incluso hasta modificar y alterar términos legales aun siendo negada, como son los de ejecutoria de las decisiones, y para otros no.

Alegó que la decisión impugnada no indicó cuál es la norma que apoya o respalda los extraños argumentos para sostener que el fallo de tutela proferido en el proceso 2015-02927 alteró la ejecutoria de la providencia de segundo grado de nulidad y restablecimiento del derecho, proferida en abril de 2015 bajo el radicado 20001-33-33-001-2011-00154, la cual no sufrió modificación.

Señaló además, que el fallo de tutela de primera instancia vulnera el principio de congruencia, en razón a que no resolvió todos los vicios alegados en la sentencia atacada, toda vez que, dentro de escrito de tutela se adujo, además del desconocimiento del artículo 302 del CGP, que la sentencia del Tribunal desbordó los límites a los que estaba sometido como juez de segundo grado, en cuanto analizó y estudio temas no propuestos en el recurso de apelación, debido a que la ejecutada no alegó como inconformidad contra la sentencia de primer grado, el pago total de la obligación ni mostró desacuerdo con el valor que se me debe reintegrar por concepto de salud ante el ilegal descuento que me había realizado la PGN.

Sin embargo, todos esos aspectos analizados por el Tribunal, sin tener competencia para ello, fueron avalados implícitamente por la decisión impugnada ante la falta de pronunciamiento sobre los mismos.

Que se dejó de estudiar también el defecto sustantivo representado en el desconocimiento de la norma aplicable al caso concreto con relación a la vulneración del inciso segundo del artículo 430 del CGP, en lo referente a la prohibición legal que tiene el sentenciador de primer o segundo grado para pronunciarse sobre los requisitos formales del título ejecutivo en una etapa diferente a la de la resolución del recurso de reposición contra el mandamiento de pago.

Tampoco analizó el defecto sustantivo de la sentencia de segunda instancia enjuiciada, “materializado en la interpretación errada, desatinada de la jurisprudencia”, argumentado en razón de la interpretación acomodada que realizó el Tribunal de la providencia del Consejo de Estado rad. 23001233300020130013601 (1509-2016) de 28 de noviembre de 2018 C.P. Rafael Suarez Vargas, para entrar a estudiar los requisitos del título.

No existió pronunciamiento en el fallo de tutela sobre la alegada vulneración del debido proceso que se acusa de la decisión del Tribunal, al tomar como fundamento una liquidación del crédito de la cual no se corrió traslado, no se otorgó la oportunidad de controvertirla y que, señala, fue eje central para concluir el supuesto pago total de la obligación perseguida.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*⁶, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales⁷ y específicas⁸ de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

Problema jurídico

Mediante el ejercicio de la presente acción la señora Diana Patricia Colorado Congote invoca vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en el marco del proceso ejecutivo cuestionado.

Considera que el Tribunal Administrativo del Cesar, de un lado, excedió los límites que le confería el recurso de apelación propuesto por la parte ejecutante al pronunciarse sobre aspectos no propuestos en aquel, además de desconocer el procedimiento aplicable para cuestionar aspectos formales del título ejecutivo y de la liquidación del crédito y, del otro, hizo una indebida interpretación de las normas que rigen la ejecutoria de la sentencias para darle un alcance distinto a la fecha en que cobró firmeza la sentencia con base en la que se ejecutó el crédito judicial. Adicionalmente, alegó la indebida interpretación de la sentencia del 28 de noviembre de 2018 del Consejo de Estado, proferida dentro del proceso con radicado número 23001233300020130013601 (Exp. 1509-2016).

A la Sala le corresponde determinar si el Tribunal Administrativo del César incurrió en los defectos sustantivo⁹, procedimental¹⁰ y por desconocimiento del precedente

⁶ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

⁷ Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

⁸ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: **(i)** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; **(iii)** fáctico, **(iv)** material o sustantivo; **(v)** error inducido; **(vi)** decisión sin motivación; **(vii)** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, **(viii)** violación directa de la Constitución.

⁹ Como lo ha reiterado esta Sala, en los términos de la sentencia T – 1009 de 2000 de la Corte Constitucional, se presenta el denominado **defecto sustantivo** cuando la decisión judicial es proferida con fundamento en una norma claramente

judicial¹¹ invocados por la parte actora. Sin embargo, de manera previa, se referirá a los supuestos fácticos que se encontraron acreditados en el caso objeto de estudio.

De los hechos acreditados en el caso concreto

Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado número: 20001-33-33-001-2011-00154-00

- La señora Diana Patricia Colorado Congote ejerció acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Procuraduría General de la Nación, con el fin de cuestionar la legalidad del acto administrativo que la desvinculó de la entidad. El Juzgado Tercero Administrativo en Descongestión de Valledupar, mediante sentencia del 23 de agosto de 2013, negó las súplicas de la demanda y el Tribunal Administrativo del Cesar, mediante sentencia del 23 de enero de 2014, confirmó la decisión.

Acción de tutela con radicado número: 11001-03-15-000- 2014-01368-00, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado

- La señora Colorado Congote presentó acción de tutela contra las anteriores providencias, trámite dentro del cual la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, en fallo del 19 de noviembre de 2014, amparó los derechos fundamentales invocados y ordenó al Tribunal Administrativo del Cesar proferir una nueva decisión, toda vez el juez de tutela encontró acreditado que la señora Colorado fue desvinculada antes de vencerse el término de seis meses, por el cual se había prorrogado su nombramiento inicial, por un lapso igual, en el cargo que ocupaba en provisionalidad.

Cumplimiento del fallo de tutela del 19 de noviembre de 2014

inaplicable al caso concreto, ya sea porque perdió vigencia, porque su aplicación resulta del todo inconstitucional o, porque su contenido no guarda relación de conexidad material con los presupuestos de hecho a los cuales se ha aplicado. Sin embargo, para que se predique tal defecto es preciso tener en cuenta que la acción de tutela no puede interponerse para controvertir la razonable interpretación de una norma legal o reglamentaria, en razón de que los jueces son autónomos para escoger entre diversas interpretaciones de una disposición legal, la que consideren más acorde con el ordenamiento jurídico (art. 230 de la Constitución Política).

¹⁰ La Corte Constitucional, en sentencia T-213 de 2012, reiterada en sentencia T-234 de 2017, ha sostenido que el **defecto procedimental**, dependiendo de las garantías procesales que involucre puede ser de dos tipos: **(i)** de carácter absoluto, que se presenta cuando el funcionario judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso ajeno al autorizado o porque omite una etapa sustancial de éste, caso en el cual afecta directamente el derecho al debido proceso, o cuando escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables a un caso concreto; y, **(ii)** por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esa vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia habida cuenta de que sacrifica el derecho de acceso a la administración de justicia y las garantías sustanciales, so pretexto de preferir el tenor literal de las formas procesales. En otras palabras, el juez asume una ciega obediencia a la ley procesal en abierto desconocimiento de los derechos sustanciales que le asisten a las partes en contienda. El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto no se configura ante cualquier irregularidad de carácter procedimental, sino que debe tratarse de una omisión en la aplicación de las formas propias de cada juicio particularmente grave, que lleva al juez a utilizar irreflexivamente normas procesales que lo hacen apartarse del derecho sustancial.

¹¹ Cuando se hace referencia al **precedente judicial** se alude a la forma en que un caso similar ya ha sido resuelto en el pasado y que sirve como referente para que se decidan otros conflictos semejantes. Ese precedente, por su pertinencia, debe ser considerado por el juez al momento de decidir el nuevo caso. El precedente judicial es de dos tipos: **(i) el horizontal**, que incluye las decisiones que dictó el mismo juez u otro de igual jerarquía, y **(ii) el vertical**, que está conformado por las decisiones de los jueces de superior jerarquía, en especial, las decisiones de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

Dicho de otro modo: las situaciones fácticas iguales deben decidirse conforme con la misma solución jurídica que ha previsto el órgano de cierre de cada jurisdicción, a menos que el juez competente exprese razones serias y suficientes para apartarse del precedente. Cuando un juez no aplica la misma razón de derecho ni llega a la misma conclusión jurídica al analizar los mismos supuestos de hecho, incurre en la violación al derecho a la igualdad.

No obstante, la importancia de la regla de vinculación del precedente judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que esa sujeción no es absoluta, pues no se puede desconocer la libertad de interpretación que rige la actividad judicial. Simplemente se busca armonizar y salvaguardar los principios de igualdad y seguridad jurídica para que asuntos idénticos se decidan de la misma forma y, por esa razón, se ha advertido que el funcionario judicial puede apartarse de su propio precedente o del precedente fijado por el superior jerárquico, siempre que explique de manera expresa, amplia y suficiente las razones por las que modifica su posición, de ahí que al juez corresponde la carga argumentativa de la separación del caso resuelto con anterioridad.

- El Tribunal Administrativo del Cesar, en cumplimiento de la orden de tutela, profirió sentencia del 12 de marzo de 2015, en el sentido de declarar la nulidad del acto acusado y ordenar el reintegro de la señora Colorado Congote, sin solución de continuidad, en los siguientes términos:

“Primero: Declarar la nulidad de la Resolución 2142 de fecha 31 de agosto de 2010, expedida por el Procurador General de la Nación, por medio de la cual se desvinculó del servicio a Diana Patricia Colorado Congote.

Segundo: Ordenar a la Procuraduría General de la Nación, a reintegrar a Diana Patricia Colorado Congote, al cargo desempeñado al momento del retiro, o a uno de igual o superior categoría, sin considerar que ha existido solución de continuidad.

Tercero: Ordenar a la Procuraduría General de la Nación, que pague a la actora los salarios, prestaciones sociales, incluyendo primas, bonificaciones, vacaciones, los respectivos aportes al régimen de seguridad social en salud, pensión, riesgos profesionales y caja de compensación familiar, y demás emolumentos inherentes al cargo dejados de percibir, desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada, incluyendo el valor de los aumentos que se hubieren decretado con posterioridad a la declaratoria de retiro del cargo.

(...)”.

- La Procuraduría General de la Nación radicó escrito el 26 de marzo de 2015, mediante el que solicitó *“la aclaración y/o corrección de a sentencia”, por considerar que el Tribunal Administrativo del Cesar “no podía dejar a un lado, o mejor, desconocer la sentencia SU-556 del 24 de julio de 2014, dictada por la Sala Plena de la Corte Constitucional (...).”*

- La sentencia fue adicionada, de oficio, mediante proveído del **23 de abril de 2015**, en la que señaló que se debería descontar de los valores a pagar, todas las sumas de dinero que hubiere recibido por cualquier concepto laboral, público o privado y dispuso que la indemnización no podía ser inferior a 6 meses, ni exceder de 24 meses, en el siguiente sentido:

“PRIMERO: Negar la solicitud de aclaración y/o corrección formulada por la apoderada de la parte accionada, por las razones expuestas en la parte motive de este proveído.

SEGUNDO: ADICIONAR la sentencia dictada por esta Corporación el 12 de marzo de 2015, en el asunto de la referenda, de conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, así:

1. Adicionese el ordinal segundo, en el sentido que, el reintegro de la señora Diana Patricia Colorado Congote al cargo desempeñado al momento (sic) del retiro, sin solución de continuidad, se hará siempre y cuando el cargo que venía ocupando antes de la desvinculación no haya sido provisto mediante concurso, no haya sido suprimido, o la servidora no haya llegado a la edad de retiro forzoso.

2. Adicionese el ordinal tercero, en el sentido que, la Procuraduría General de la Nación pague a la actora los salariales, prestaciones sociales, incluyendo primas, bonificaciones, vacaciones, los respectivos aportes al régimen de seguridad social en salud, pensión, riesgos profesionales y caja de compensación familiar, y demás emolumentos inherentes al cargo dejados de percibir, desde la desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrada, incluyendo el valor de los aumentos que se hubieren decretado con posterioridad a la declaratoria de retiro del cargo, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la persona, sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (6) meses, ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario.

(...)”.

Acción de tutela con radicado número: 11001-03-15-000-2015-02927. Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado

- La señora Diana Patricia Colorado Congote ejerció acción de tutela contra la sentencia adicional del 23 de abril de 2015, por considerar que el Tribunal utilizó el mecanismo de adición de la sentencia para modificar y alterar sustancialmente el fallo, lo que a su juicio, desconoció el fallo de tutela del 19 de noviembre de 2014 y, además, aplicó retroactivamente la SU-556 del 24 de julio de 2014 de la Corte Constitucional, en tanto esa sentencia de unificación fue proferida con posterioridad al inicio del proceso de nulidad y restablecimiento de derecho instaurado a comienzos del año 2011.

- En el trámite de primera instancia de la acción de tutela, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 19 de mayo de 2015, accedió al amparo solicitado, por lo que, en cumplimiento de sentencia, el Tribunal Administrativo del Cesar profirió auto del 30 de junio de 2016, cuya parte resolutive dispuso:

“Primero: Negar la solicitud de aclaración y/o corrección formulada por la apoderada de la parte accionada, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

(...)”.

- Sin embargo, la decisión de tutela fue revocada en segunda instancia por la Sección Quinta de la Corporación¹², en sentencia del 28 de julio de 2016 y, en consecuencia y en cumplimiento del fallo, el Tribunal Administrativo del Cesar, profirió auto del 5 de agosto de 2016, así:

“Primero: Dejar sin efectos, la providencia dictada por este Tribunal en el presente asunto, el 30 de junio de 2016, por las razones anotadas.

*Segundo: **Conservar plena validez el proveído de fecha 23 de abril del 2015**, mediante el cual este Tribunal resolvió la solicitud de aclaración y/o corrección de la sentencia de segunda instancia, formulada por la apoderada de la parte accionada y adicionó de oficio la misma.*

Tercero: Ejecutoriada esta decisión, devuélvase el expediente a juzgado de origen, previa comunicación de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo”. (se destaca)

Proceso ejecutivo con radicado número: 20001-33-33-001-2017-00268-

- El 17 de febrero de 2017¹³, inició proceso ejecutivo ante el Juzgado Primero Administrativo de Valledupar

- En auto del 26 de julio de 2017 el Juez Primero Administrativo de Valledupar remitió el expediente al contador adscrito al Tribunal Administrativo del Cesar para que realizara la liquidación de la sentencia del 12 de marzo de 2015, adicionada en providencia del 23 de abril de 2015, el contador liquidador allegó liquidación, en la que identificó como fecha de ejecutoria el 11 de agosto de 2016, el último salario \$ 3'360.314 en 2010 y fecha de desvinculación 22 de septiembre de 2010, cuyo total por concepto de capital e intereses fue estimado en \$ 611'254.811,90 y con una nota aclaratoria que señalaba “a los salarios de les debe apropiar los descuentos de salud, pensión, ARP y parafiscales patronales y descontar los aportes de salud y pensión al trabajador”.

¹² Expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2015-02927-01.

¹³ Según afirma en el escrito inicial, 22 meses después de ejecutoriada la sentencia.

El Juzgado Primero Administrativo de Valledupar, en auto del 22 de septiembre de 2017, ordenó devolver el expediente al contador para que realizara la liquidación completa y específica que incluyera los valores que manifestó faltaban por incluir a efecto de determinar de manera concreta el valor por el que se debía librar mandamiento de pago. En Oficio IC 2017-106 radicado el 9 de octubre de 2017, suscrito por el contador liquidador y un profesional universitario del Tribunal Administrativo del Cesar, en el que informaron:

“(...) la primera vez se hizo la liquidación sin tener en cuenta la modificación en el tiempo que hizo el Tribunal el 23 de abril de 2015, que llevó la liquidación hasta 24 meses y por tanto está equivocada. Además, ordena el señor juez que se calculen los valores correspondientes a salud pensión y demás obligaciones parafiscales.

Al revisar la liquidación arrojada por el demandante a folios 13 y 14 de este cuaderno, vemos que se ajusta a los lineamientos trazados por el señor Juez y por tanto no nos asiste objeción alguna sobre la misma. El cálculo está bien hecho y los valores tanto de salarios, prestaciones sociales e intereses están calculados dentro de parámetros contables legales y además incluye también los valores de salud, pensión y demás parafiscales.

(...)”.

- El Juzgado Primero Administrativo de Valledupar, en auto del 18 de octubre de 2017, libró mandamiento de pago por \$ 366´641.808 y se reconoció a favor del demandante los intereses moratorios a partir del día que se hizo exigible la obligación y hasta que se satisfaga a cabalidad.

- La Procuraduría General de la Nación allegó escrito radicado el 5 de diciembre de 2017, mediante el que presentó contradicción a la liquidación del crédito que allegó la ejecutante y que fue tenida en cuenta para librar mandamiento de pago, en los identificó como errores, entre otros, que: “En cuanto a la liquidación de intereses, están cobrando intereses a la tasa de usura (tasa que no es aplicable a estos temas) desde el 02 de mayo de 2015 y en adelante, **siendo que la ejecutoria de la sentencia data del 11 de agosto de 2016**, lo que nos dice que nos están cobrando desde una fecha que no es la ejecutoria”.

Al efecto allegó liquidación de los valores liquidados y pagados a la señora Colorado y la liquidación del “Ajuste a los valores adeudados según el art. 178 del C.C.A – emolumentos dejados de percibir como profesional universitario grado 17 del periodo 23 de septiembre de 2010 al 22 de septiembre de 2012”, para el cumplimiento de la sentencia.

- El mismo día la entidad ejecutada presentó escrito para “dar contestación al proceso ejecutivo” en el que manifestó.

“(...) Finalmente, y según certificación suscrita por la Secretaría de este Juzgado el fallo en mención quedó ejecutoriado el 11 de agosto de 2016. Lo anterior, para poner de presente como eje central de la controversia que aquí nos ocupa, (...).

(...)

III. Argumentos de defensa

Excepción de pago

(...)

Para el caso particular de la señora Diana Patricia Colorado, en efecto la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, constituye un título ejecutivo que reviste las características de contener una obligación clara y expresa, cuya exigibilidad conforme lo previsto por el artículo en cita, no se había configurado al momento de haber sido presentada para su recaudo por parte del apoderado judicial de la actora, en la medida que la petición del profesional del derecho se radicó al Juzgado el 22 de febrero de 2017,

según consta a folios 1 y 2 del cuaderno del trámite ejecutivo, desconociendo para el efecto lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 192 del CPACA que a la letra señala:

(...)

Bajo ese contexto, la obligación que aquí nos asiste era inejecutable en los términos planteados por la parte actora, pues desconoció las disposiciones de orden legal que regulan lo atinente al cumplimiento de sentencias condenatorias por parte de las entidades públicas, postulados que no se pueden desligar de las previsiones que deben tenerse en cuenta al momento de proceder a dar inicio a un proceso ejecutivo, máxime cuando no se le indicó a su digno despacho en el escrito que dio inicio a la Litis que la señora Diana Patricia Colorado, mediante escrito radicado No. 197556-2016 del 01 de junio de 2016 (sin que estuviera ejecutoriado el fallo), elevó a este organismo solicitud de pago.

Ahora bien, en cumplimiento a lo contenido en el artículo 192 del CPACA, la Procuraduría dio inicio a los trámites de pago a favor de la beneficiaria de la condena en los términos fijados por el Tribunal, para lo cual mediante la Resolución N°1165 del 21 de noviembre de 2017, se hizo el reconocimiento de la condena y se dispuso su pago en la cuenta de ahorros (...) a nombre de la señora Diana Patricia Colorado.

Contrario a las sumas de dinero pretendidas por la parte ejecutante, se dirá que atendiendo las consideraciones y los parámetros que se consignaron en la sentencia para el pago, se hizo por parte del Grupo Nómina de la entidad demandada la respectiva liquidación que arrojó como monto a cancelar una suma que asciende a la suma de ciento noventa y cuatro millones novecientos veintitres mil novecientos veintisiete pesos M/cte. (\$194,923,927), incluyendo los aportes patronales y la respectiva liquidación de intereses.

Conforme lo anterior, tal y como se acredita con la liquidación anexa, el reconocimiento y pago de la sentencia se discrimina de la siguiente forma, partiendo de la base que se resolvió el pago de salarios, prestaciones sociales, incluyendo primas, bonificaciones, vacaciones, los respectivos aportes al régimen de seguridad social en salud, pensión, riesgos profesionales y caja de compensación familiar:

(...)

Luego, la suma de ciento treinta y dos millones ochocientos cincuenta y dos mil cuatrocientos treinta y siete pesos m/cte. (\$132,852,437), corresponden al valor girado a la señora Diana Patricia Colorado Congote en la cuenta de ahorros (...), tal y como se acredita con el comprobante de consignación que se adjunta como prueba en esta contestación.

Sea el momento para precisar que la sentencia del Tribunal Administrativo del Cesar, refirió en su parte considerativa en materia de intereses que: (...)

Partiendo de esta directriz, es claro que los intereses no se pueden causar desde mayo de 2015 como lo pretende la demandante, pues la ejecutoria del fallo según la propia certificación emanada de su despacho, se surtió el 11 de agosto de 2016, por lo cual, es evidente que las pretensiones no se encuentran ajustadas a la realidad, sumado al hecho que el abogado de la contraparte está tomando para la liquidación de intereses la tasa de usura, cuando por tratarse de sumas de dinero reconocidas en una sentencia, estas devengan intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria, y una vez transcurridos los diez (10) meses de que trata el artículo 192, se causa interés moratorio a la tasa comercial.

Se omite así mismo por parte de la peticionaria informar que mi representada al momento de la desvinculación en cumplimiento de las disposiciones legales que así lo contemplan, le liquidó todas las prestaciones de forma proporcional para el retiro en el respectivo año 2010, y en la liquidación que se aporta se las están calculando sobre el 100%, como si nunca se le hubieran cancelado sumas de dinero por este concepto al momento de la terminación de la relación laboral, lo cual es faltar a la verdad y como consecuencia la posible generación de un detrimento patrimonial al reclamarse el porcentaje de unos valores que no corresponde.

De igual forma, el Tribunal fue enfático en referir que la suma a pagar por indemnización no podía ser inferior a seis (6) meses, ni podía exceder de veinticuatro (24) meses de salario, pero en la liquidación que sirvió de sustento para librar el mandamiento de pago, se hace

por 25 meses, lo que también incide en la diferencia que se presenta entre la cifra que se esta reclamando y el pago efectuado por mi representada.

(...)

- El apoderado de la parte actora allegó oposición a la excepción propuesta por la ejecutada, en el que alegó que no es cierto que se haya realizado el pago total, afirmó que no resultó cierto que la ejecutoria del fallo ocurrió en agosto de 2016 sino que ello ocurrió "en abril de 2015" y, que por ende, los 10 meses de que trata el inciso 2 del artículo 299 del CPACA vencieron en febrero de 2016; que el valor por el que se libró el mandamiento de pago no contenía el valor total de la deuda porque solo se liquidó hasta el 12 de enero de 2017 y, para la fecha de la presentación del escrito habían transcurrido dos años más que generarían intereses de mora, alegó que por el tiempo que permaneció vacante, la demandante asumió con recursos propios los aportes al sistema de salud.

- El Juzgado Primero Administrativo de Valledupar, en acta de audiencia inicial celebrada el 1 de octubre de 2018, dejó consignado las decisiones adoptadas en la diligencia, en los siguientes términos:

“PRIMERO: Declara no probada la excepción de pago presentada por la Procuraduría General de la Nación.

SEGUNDO: Declarar probada de forma oficiosa el pago parcial de la obligación conforme a lo señalado en la parte emotiva (sic) de esta providencia.

TERCERO: Seguir adelante la ejecución

CUARTO: Efectuese la liquidación del crédito conforme a lo ordena el Código General del Proceso.

QUINTO: Condenese en costas a la Procuraduría General de la Nación cuyo porcentaje se determinara en la liquidación de la sentencia.

La parte quedan notificadas en estrado

La parte demandada interpone recurso de apelación contra la decisión tomada por este despacho exponiendo sus argumentos, escuchados estos argumentos el despacho le da la palabra a la parte demandante quien precede a exponer sus argumentos contra las razones expuestas por el demandado en su recurso de apelación.

RESUELVE

En razón y en mérito a lo expuesto el Juzgado Primero Administrativo de Valledupar resuelve:

PRIMERO. Conceder recurso de apelación interpuesto por la Procuraduría General de la Nación contra sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

(...)

- Según se lee en la providencia aquí recurrida, los argumentos de la apelación fueron resumidos en los siguientes términos:

“(...) ratificando lo señalado en la contestación de la acción, en el sentido de que para el caso particular la sentencia proferida por este Tribunal si bien fue clara y expresa no se había configurado la exigibilidad, pues la petición de iniciar proceso ejecutivo fue radicada por el profesional del derecho el día 22 de febrero de 2017, desconociendo lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 192 del CPACA y el inciso 2 del artículo 299 ibídem, además por cuanto la solicitud de pago se elevo el día 1° de julio de 2016, es decir cuando no se había ejecutoriado el fallo.

Para la Procuraduría existió un pago total de la obligación como quiera que la fecha de ejecutoria de la sentencia que sirvió de título ejecutivo, fue el día 11 de agosto de 2016, pues en esa fecha se resolvió de fondo en forma definitiva el asunto, al resolverse todos los pronunciamientos judiciales que existieron en relación con la sentencia.

En cuanto a los descuentos indica que se debe aclarar si se va a tener en cuenta los pagos realizados por cesantías y pensiones, además recurrió en relación con el pago que se hizo por salud, pues la entidad realizó los descuentos en razón a que la demandante no podía convertirse en evasora de la seguridad social”.

- El Tribunal Administrativo del Cesar, en sentencia del 6 de febrero de 2020, revocó lo resuelto por el *a quo* para, en su lugar, declarar el pago total de la obligación y declaró terminado el proceso. Decisión que fue adicionada, mediante preveído del 27 de febrero de 2020, para ordenar la cancelación de las medidas cautelares de embargo decretadas.

Caso concreto

A juicio de la parte actora, con la decisión del Tribunal Administrativo del Cesar se configuraron los defectos orgánico, sustantivo y por desconocimiento del precedente judicial, que, por razones metodológicas, se estudiarán en ese orden.

El defecto procedimental u orgánico en el caso concreto

La parte actora sostiene que se configura tal, porque el Tribunal Administrativo del Cesar actuó con falta de competencia funcional, por cuanto: (i) aduce que contra el libramiento de pago la entidad ejecutada no propuso recurso de reposición frente a los requisitos formales del título ejecutivo; (ii) la competencia del Tribunal Administrativo del Cesar estaba limitada para resolver el recurso de apelación en virtud del artículo 320 del CGP y, (iii) las falencias del recurso de apelación, oficiosamente las dio por subsanadas y fijó un problema jurídico distinto en relación con la fecha de ejecutoria de la sentencia objeto de cobro.

Al respecto, la Sala anticipa que los argumentos en que la parte actora sustentó el alegado defecto procedimental no están llamados a prosperar, por las siguientes razones.

En primer lugar, en relación con el argumento que la parte ejecutada no propuso recurso de reposición frente a los requisitos formales del título ejecutivo, sino que tal circunstancia solo la alegó con la contestación de la demanda, lo que a su juicio desconoció el inciso segundo del artículo 430 del CGP. Se observa que la parte actora no precisa concretamente cuáles son los requisitos formales del título ejecutivo que se habrían dejado de alegar y sin embargo existió pronunciamiento al respecto.

De todos modos, como quedó establecido en el acápite de hechos probados, la apoderada de la ejecutada alegó dos escritos el 5 de diciembre de 2017, uno, mediante el que presentó “**contradicción a la liquidación del crédito que aportó la ejecutante y que fue tenida en cuenta para librar mandamiento de pago**”, en el identificó como errores, entre otros: los intereses liquidados y la fecha de ejecutoria de la sentencia que se tomó y, dos, el que identificó a fin de “**dar contestación al proceso ejecutivo**” en el que, entre otros, alegó la excepción de pago, precisamente con fundamento en que, debido a la fecha de ejecutoria de la condena reclamada, de un lado, ya se había efectuado el pago -que se ordenó en la Resolución 1165 del 21 de noviembre de 2017 y se pagó efectivamente en la cuenta de ahorros- y, del otro, que aún no era ejecutable ante la Jurisdicción

cuando se radicó la demanda ejecutiva, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 192 del CPACA.

De manera que, si la parte actora se refiere a la ejecutabilidad del título cuyo cumplimiento se pretendía, tal argumento fue presentado en los dos escritos, precisamente porque la prosperidad o no del mismo dependía de la fecha que se tuviera como la ejecutoria de la sentencia declarativa del derecho.

En segundo lugar, en punto a los límites que le imponía el recurso de apelación al Tribunal Administrativo del Cesar, se observa que, tal como ocurrió ante el juzgado, la controversia se concentró en la fecha de ejecutoria del fallo cuyo cumplimiento se pretendía, en tanto, de tal aspecto, no solo dependía la fecha a partir de la cual se hacía exigible la obligación, sino otros, como la fecha a partir de la cual era posible iniciar el cobro de intereses y, por ende, si la suma pagada constituía o no el pago total o parcial de la condena.

Tal como lo sostuvo la parte actora en el escrito de tutela y como puede observarse de la providencia cuestionada, en los argumentos del recurso de apelación la ejecutada <<ratific[ó] lo señalado en la contestación de la acción>>, en el sentido de que, para el caso particular la sentencia proferida por el Tribunal si bien fue clara y expresa no se había configurado la exigibilidad, de hecho, en el mismo recurso se planteó expresamente que *“existió un pago total de la obligación como quiera que la fecha de ejecutoria de la sentencia que sirvió de título ejecutivo, fue el día 11 de agosto de 2016, pues en esa fecha se resolvió de fondo en forma definitiva el asunto, al resolverse todos los pronunciamientos judiciales que existieron en relación con la sentencia”*.

Por lo tanto, no queda duda que los asuntos planteados en el recurso de apelación habilitaron la competencia del Tribunal Administrativo del Cesar para pronunciarse sobre los aspectos que analizó en punto a la excepción de pago planteada y los demás aspectos necesarios para resolverla, entre ellos, la fecha de ejecutoria de la sentencia cuyo pago se perseguía, por ende, no se encuentra desconocido el artículo 320 del CGP.

Por las mismas razones, no encuentra la Sala razón en las afirmaciones relacionadas con falencias del recurso de apelación que habrían sido subsanadas y con la modificación del problema jurídico, pues, como se vio, fueron aspectos determinantes a efecto de resolver el objeto de la *litis*.

Señala la parte actora que la entidad ejecutada no pidió expresamente que se revocara o reformara la sentencia, sin embargo, la interposición del recurso de apelación junto con los argumentos señalados en precedencia, permiten concluir que naturalmente la alzada buscaba obtener una decisión contraria a la adoptada y que acogiera la excepción propuesta.

Asimismo, tal como lo señaló el apoderado de la parte actora y como se observa en la providencia acá cuestionada, otro de los argumentos del recurso giró en torno a los descuentos realizados con destino a cesantías y a los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, respecto de los cuales, en atención al recurso de apelación existió pronunciamiento por parte del tribunal. Aspecto frente al cual la parte actora manifestó inconformidad en el escrito de tutela sin exponer las razones claras y precisas por las que tal conclusión configura alguno de los defectos invocados, de manera que, al respecto la Sala no tiene parámetros para realizar el estudio de fondo del argumento.

En suma, en el presente caso no se encuentra acreditado el defecto procedimental alegado por la parte actora.

El defecto sustantivo en el caso concreto

Ahora bien, establecido lo anterior, la Sala procede con el estudio del cargo del defecto sustantivo, cuyo fundamento tiene que ver, específicamente, con la fecha de ejecutoria de la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho que se ejecutó en el proceso cuestionado.

Para la parte actora, el auto del 23 de abril de 2015, que ordenó la adición de la sentencia, quedó ejecutoriado el 8 de mayo de 2015, porque la acción de tutela que se interpuso contra la adición de la sentencia fue negada, en esa medida, considera que, contabilizar la ejecutoria con posterioridad a los fallos de tutela que resolvieron esa controversia contradice el artículo 302 del CGP.

Se precisa que para que proceda la adición de la sentencia, es necesario que esta tenga lugar <<dentro de la ejecutoria>>, de oficio o a solicitud de parte, tal como ocurrió en relación con la sentencia del 12 de marzo de 2015, adicionada, de oficio, en proveído del 23 de abril de 2015.

Al respecto, debe decirse que, en efecto, de conformidad con el inciso final del artículo 302 *eiusdem*, la ejecutoria de las providencias proferidas por fuera de audiencias ocurre: (i) tres días después de notificadas; (ii) cuando carecen de recursos; (iii) o han vencido los términos sin haberse interpuesto los recursos que fueren procedentes o, (iv) cuando queda ejecutoriada la providencia que resolvió los interpuestos. Asimismo, de conformidad con el artículo 303 *ibíd*, la sentencia ejecutoriada proferida en un proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada.

Luego, de conformidad con las normas referidas, no queda duda que la decisión proferida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho quedó ejecutoriada tres días después de la notificación de la sentencia aditiva del 23 de abril de 2015, fecha en que adquirió la connotación de decisión con fuerza de cosa juzgada.

Ahora bien, en el proceso ejecutivo cuestionado, la Procuraduría General de la Nación planteó como argumento de defensa que, en atención a que se surtió acción de tutela contra la sentencia aditiva del 23 de abril de 2015, la ejecutoria de esta última debía contabilizarse una vez culminó el trámite constitucional, porque en virtud de la sentencia de tutela de primera instancia, que accedió al amparo, se dejó sin efectos la adición de la sentencia y, posteriormente, con la revocatoria de la misma por parte del juez constitucional de segunda instancia, fue necesario proferir nueva providencia para establecer que la providencia del 23 de abril de 2015 conservaba plenos efectos jurídicos. Tesis que fue acogida por el Tribunal Administrativo del César y por el *a quo* en el radicado de la referencia.

Sin embargo, tal argumento no puede ser acogido en esta instancia constitucional, por varias razones a saber.

El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 señala que, en tratándose de los efectos de la revisión, cuando la sentencia en que se revise una decisión de tutela solo surtirá efectos en el caso concreto y deberá ser comunicada al juez o tribunal de primera instancia para que adopte las medidas necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por está.

Desde la misma lógica, el artículo 7 del Decreto 306 de 1992, por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991, en relación con las decisiones de revisión de la corte constitucional y de las decisiones sobre las impugnaciones de fallos de

tutela, prevé que cuando el juez que conozca de la impugnación o la Corte Constitucional al decidir una revisión, revoque el fallo de tutela que haya ordenado realizar una conducta, **“quedarán sin efecto dicha providencia y la actuación que haya realizado la autoridad administrativa en cumplimiento del fallo respectivo”**.

Misma norma que fue incorporada al Decreto 1069 de mayo 26 de 2015¹⁴, en el artículo 2.2.3.1.1.6. *“De los efectos de las decisiones de revisión de la Corte Constitucional y de las decisiones sobre las impugnaciones de fallos de tutela. Cuando el juez que conozca de la Impugnación o la Corte Constitucional al decidir una revisión, revoque el fallo de tutela que haya ordenado realizar una conducta, quedarán sin efecto dicha providencia y la actuación que haya realizado la autoridad administrativa en cumplimiento del fallo respectivo”*.

En coherencia con las referidas disposiciones, la Corte Constitucional, en sentencia T – 694 de 2002, señaló que *“Es perfectamente claro que, por regla general, la consecuencia obvia de la revocatoria de un fallo de tutela que declara la procedencia del amparo, es que las cosas vuelvan a su estado anterior, o tal y como se encontraban antes de cumplirse la orden impartida en la providencia que se revoca. No obstante, es igualmente claro que ello ocurrirá en la medida en que el regreso a ese estado sea jurídicamente posible y no resulte desproporcionado”*. (Se destaca)

En idéntico sentido, en sentencia T- 032 de 1994, la Corporación sostuvo:

“Si el A-quo encuentra que efectivamente el fallo carece de fundamento, que existió una errónea aplicación de las disposiciones constitucionales y legales o que incurrió en una falta de apreciación de las pruebas, debe proceder a revocarlo, además de tomar las medidas tendientes a “deshacer lo hecho”, es decir el restablecimiento de la situación a su estado inicial. Tratándose de situaciones en las que se encuentra comprometida una obligación de dar, hacer, entregar dinero, bienes muebles o inmuebles, el juez está en la obligación de pronunciarse respecto de los efectos de la revocatoria del fallo, pues de lo contrario la decisión ambigua puede crear derechos a quien jurídicamente le han sido desconocidos. Aunque ciertamente el sustento jurídico ha dejado de existir y podría exigirse la devolución a través de un nuevo proceso, en desarrollo de los principios de eficiencia y celeridad aplicables a la administración de justicia, el juez de tutela es el llamado para que frente a una situación en la que sea posible retrotraer los efectos, se pronuncie en forma concreta”. (Se destaca)

De manera que, la ejecutoria de la providencia declarativa no se suspendía con la interposición de la acción de tutela, pues, la decisión del juez constitucional, en sede de impugnación, de dejar sin efecto el fallo de tutela de primera instancia y con él las decisiones proferidas en cumplimiento de dicho fallo, conduce a retrotraer las cosas al estado inicial, siempre que sea jurídica y materialmente posible.

Como ocurrió en el caso objeto de estudio, en la medida que, en cumplimiento del fallo de tutela de segunda instancia el Tribunal Administrativo del Cesar, en auto del 5 de agosto de 2015, procedió a dejar sin efecto la providencia del 30 de junio de 2016, mediante la que había dado cumplimiento al fallo de primera instancia y, en consecuencia, ordenó que la providencia judicial demandada conservara plena validez.

Lo anterior sumado a que la decisión de tutela de primera instancia, pese a que debe ser cumplida de manera inmediata por la naturaleza de urgencia e inminencia que caracteriza el mecanismo y de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, no hace tránsito a cosa juzgada material, hasta tanto se surta la impugnación e incluso la revisión eventual, según el caso.

Por lo tanto, una interpretación en el sentido de asignarle a la decisión denegatoria de las pretensiones de la acción de tutela la posibilidad de modificar los términos

¹⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”.

de ejecutoria de las decisiones judiciales que se cuestionan, implicaría no solo el desconocimiento de las normas citadas en precedencia, sino que la ejecutoria de todas las decisiones judiciales recurridas en sede de acción constitucional quedaría supeditada a la ejecutoria del fallo de tutela.

Cosa distinta ocurre cuando la acción de tutela prospera en la impugnación o en la eventual revisión, de ser seleccionada, porque implica que materialmente el principio de cosa juzgada¹⁵ cede, ante la existencia de defectos constitutivos de vulneración de derechos de carácter fundamental de las partes al interior de un proceso judicial, para habilitar al juez natural para que modifique en lo pertinente la orden, lo que da lugar al nacimiento a la vida jurídica de un nuevo pronunciamiento que sí muta la decisión inicial y que modifica una situación jurídica.

Por lo tanto, no tiene razón el tribunal demandado al afirmar que “(...) no se podía declarar ejecutoriada una decisión hasta que el Consejo de Estado zanjara en forma definitiva el litigio presentado”, pues, como se vio, al momento de iniciar el proceso ejecutivo ya se había establecido que la acción de tutela no tuvo la virtualidad de modificar o afectar lo decidido en el fallo de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por lo expuesto, se encuentra configurado el defecto sustantivo alegado por la parte actora, porque no existe razón alguna que justifique modificar el término de ejecutoria de la decisión del 12 de marzo de 2015, adicionada en proveído del 23 de abril de 2015, y, por ende, el término de ejecutoria de la decisión debe ser entendido en los términos del referido artículo 302 del CGP.

En consecuencia, le corresponde al Tribunal Administrativo del Cesar, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resolver el recurso de apelación propuesto por la entidad ejecutada en el proceso ejecutivo con radicado número: 20001-33-33-001-2017-00268-01, en el que tenga en cuenta para todos los efectos que la fecha de ejecutoria de la sentencia ejecutada debe contabilizarse en los términos aquí referidos.

Con ocasión a la prosperidad del cargo por defecto sustantivo relacionado con la fecha de ejecutoria de la sentencia declarativa del derecho, la Sala se releva de hacer estudio de los argumentos relacionados con el presunto desconocimiento del trámite que rige el proceso ejecutivo, establecido en el artículo 446 del CGP, pues, al tribunal demandado le corresponderá efectuar el estudio del crédito judicial reclamado y, de ser el caso, proceder con la liquidación del crédito en cumplimiento de las previsiones normativas que rigen sobre el particular.

Finalmente, en relación con el cargo por defecto por desconocimiento del precedente judicial por la indebida interpretación que hizo el Tribunal Administrativo del Cesar de la sentencia del 28 de noviembre de 2018, proferida dentro del proceso con radicado número 23001233300020130013601 (Exp. 1509-

¹⁵ Sobre la acción de tutela contra providencias judiciales y el principio de cosa juzgada, la Corte Constitucional en sentencia C-522 de 2009, señaló que: teniendo en cuenta que el principio de cosa juzgada no tiene carácter absoluto, resulta admisible que existan mecanismos procesales extraordinarios para reabrir el debate sobre materias que fueron objeto de decisión judicial ejecutoriada. Dentro de estas opciones se **inserta la acción de tutela contra providencias judiciales, que opera de manera excepcional y exclusivamente cuando se acredita la oposición entre lo fallado y los derechos fundamentales del accionante**. En este sentido, la Corte ha insistido en “la esencia de esa excepcionalísima posibilidad, de tal forma que para que prospere la acción de tutela contra providencias judiciales deberá tratarse de una trascendente actuación, colosalmente arbitraria y ostensiblemente opuesta al ordenamiento jurídico, que implique vulneración grave de derechos fundamentales, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía posible para su restablecimiento.” (Se destaca)

2016) del Consejo de Estado, la Sala advierte que, dado que el Tribunal Administrativo del César citó dicho pronunciamiento para justificar la decisión que, a su juicio, “*el juez puede variar el monto de las sumas adeudadas o desconocer tal mandamiento, con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente*”, la prosperidad del argumento relacionado con la fecha de ejecutoria de la sentencia ejecutada también releva a la Sala de hacer algún pronunciamiento sobre el particular.

En suma, se encuentra acreditado el defecto sustantivo invocado por la parte actora y, en consecuencia, se impone revocar la decisión de primera instancia del 25 de noviembre de 2020, proferido por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. En su lugar, acceder al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Diana Patricia Colorado Congote y, en consecuencia, ordenar al Tribunal Administrativo del Cesar que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de apelación propuesto por la entidad ejecutada en el proceso ejecutivo con radicado número: 20001-33-33-001-2017-00268-01, en el que tenga en cuenta para todos los efectos que la fecha de ejecutoria de la sentencia ejecutada debe contabilizarse en los términos aquí referidos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Revocar** la decisión de primera instancia del 25 de noviembre de 2020, proferida por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, en su lugar,
2. **Acceder** al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Diana Patricia Colorado Congote. En consecuencia:
3. **Dejar** sin efectos la sentencia del 6 de febrero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, adicionada mediante proveído del 27 de febrero de 2020.
4. **Ordenar** al Tribunal Administrativo del Cesar que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva el recurso de apelación propuesto por la entidad ejecutada en el proceso ejecutivo con radicado número: 20001-33-33-001-2017-00268-01, en el que tenga en cuenta para todos los efectos que la fecha de ejecutoria de la sentencia ejecutada debe contabilizarse en los términos referidos en la parte motiva de esta decisión.
5. **Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
6. **Notificar** a las partes por el medio más expedito posible.
7. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

(Con firma electrónica)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

(Con firma electrónica)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Con firma electrónica)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Con firma electrónica)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ