

## **DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO - Noción**

El defecto material o sustantivo es aquel vicio relacionado con la interpretación y aplicación de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, que tiene una incidencia directa en la decisión y del que se puede predicar que de forma directa y autónoma lesiona los derechos fundamentales.

**NOTA DE RELATORIA:** sobre el defecto material o sustantivo consultar las sentencias de unificación de la Corte Constitucional SU-448 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo y SU-917 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

## **DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE - Eventos de configuración**

Para la Sala, solo puede plantearse la transgresión del precedente si se demuestra: *(i)* la existencia de una o varias decisiones judiciales que guardan identidad fáctica y jurídica con el caso en que se solicita su aplicación (existencia del precedente); *(ii)* que tales decisiones (precedentes) eran vinculantes para la autoridad judicial demandada, tanto por ser el precedente vigente, como por tener la fuerza vinculante suficiente (precedente vinculante); *(iii)* que la decisión judicial que se cuestiona en sede de tutela es contraria al precedente vinculante (contradicción con el precedente vinculante), *(iv)* y que el juez de instancia no presentó una justificación razonable para apartarse del precedente vinculante (inexistencia de justificación razonable para separarse del precedente).

**NOTA DE RELATORIA:** la Sección Cuarta de esta Corporación ha decantado algunas reglas para examinar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por desconocimiento del precedente, al respecto, consultar la sentencia de marzo 27 de 2013, exp. 11001-03-15-000-2013-02741-00. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Así mismo, se puede analizar la sentencia T-1108 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, de la Corte Constitucional.

## **ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional por vulneración de derechos fundamentales / CONTABILIZACION DEL TERMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCION EJECUTIVA - Los cinco años se cuentan transcurridos los 18 meses desde la ejecutoria de la providencia / DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO - Se configura por conteo indebido del término de caducidad**

El Tribunal Administrativo de la Guajira confirmó la decisión del a quo al considerar que la demanda presentada por la accionante fue interpuesta fuera de término, toda vez que la interesada contaba con 5 años desde la exigibilidad de la sentencia para acudir ante la administración de justicia. La controversia en el presente asunto radica en la fecha desde la cual deben contabilizarse los cinco años de conformidad con lo expuesto en el artículo 136 numeral 11 del C.C.A... Para el tribunal accionado, este término se cuenta una vez transcurran los 30 días que se le otorgan a la administración para la ejecución de la sentencia, en los términos expuestos en el artículo 175 ibídem. En cambio para la actora, deben sumarse los 18 meses consagrados en el artículo 177 inciso 4 de la misma codificación... Para la Sala la tesis correcta es la expuesta por la accionante, toda vez que la exigibilidad de las sentencias que se pretenden ejecutar no están sujetas a los 30 días para el cumplimiento voluntario de la administración, por el contrario, de una interpretación armónica de las disposiciones del Decreto 01 de 1984, se desprende que el legislador condicionó al interesado en el cobro de la sentencia, a una espera de 18 meses desde la ejecutoria de la providencia para

acudir a la jurisdicción en busca de su cumplimiento. De esto se concluye que es desde que se cumple dicho plazo que comienzan a contabilizarse los 5 años de caducidad del artículo 136 ibídem... el término exigibilidad hace referencia a que la obligación no se encuentre supeditada a un plazo o condición para ser cobrada, circunstancia que sólo se acredita una vez transcurridos los 18 meses del artículo 177, puesto que aceptar la exigibilidad en los términos del Tribunal sería desconocer abiertamente el mandato del legislador, que condiciona la posibilidad real de exigir, en este caso, el pago de la condena impuesta. Así las cosas, se observa que el Tribunal Administrativo de la Guajira si incurrió en defecto sustantivo, al contar indebidamente el término de caducidad consagrada en el artículo 136, numeral 11, lo que conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales de la actora. Observa la Sala que si bien la actora también señaló un posible desconocimiento del precedente de esta Corporación por parte del Tribunal accionado relacionado con la suspensión del término de caducidad con ocasión al proceso de liquidación de Cajanal, al prosperar el defecto sustantivo no es necesario realizar un análisis de fondo del segundo defecto, puesto que se dejará sin efecto la providencia del 23 de septiembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira y se ordenará que en el término de 30 días contados a partir de la notificación de esta providencia, emita una nueva decisión en la que se observen las pautas expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 1 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 136 -. NUMERAL 11 / DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 136 - ARTICULO 176 - DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 177 - INCISO 4

**NOTA DE RELATORIA:** En relación con la contabilización del término de caducidad de la acción ejecutiva, consultar, Consejo de Estado, sentencias del 13 de junio de 1995, exp. 8291, M.P. Dolly Pedraza Arenas y de 27 de mayo de 2010, exp. 25000-23-25-000-2007-00528-01(1926-07), M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02941-00(AC)**

**Actor: ENA LUZ GOMEZ PIMIENTA**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA GUAJIRA Y OTRO**

Decide la Sala la acción de tutela instaurada por la señora Ena Luz Gómez Pimienta de acuerdo con el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

## ANTECEDENTES

El 26 de octubre de 2015<sup>1</sup>, la señora ENA LUZ GÓMEZ PIMIENTA por conducto de apoderado judicial, instauró acción de tutela contra el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE LA GUAJIRA y el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE RIOHACHA-, por considerar vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, acceso a la administración de justicia y debido proceso.

### 1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

1. *Se me tutele los derechos fundamentales de la igualdad (Art 13 de la Carta Política), de los principios de buena fe y confianza legítima y el acceso a la administración de justicia en conexidad con el derecho al debido proceso (art 29 de la Carta Política); para que los procedimientos judiciales se cumplan ajustados a la ley, cuya decisión permita hacer efectivos los derechos reconocidos en sentencias judiciales, ejecutoriadas y actualmente exigibles.*

2. *Que como consecuencia de la anterior decisión, se ordene al Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira, en un término perentorio a la comunicación de esta decisión, expedir las definiciones criticadas, ajustándose a lo preceptuado en los artículos 177 y 136 Numeral 11 respecto de la exigibilidad de la acción, y del término de caducidad, cuando se trate de condenas a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada donde se ordene el pago o devolución líquida de dinero”*

### 2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. Mediante sentencia del 28 de julio de 2008 el Juzgado Segundo Administrativo de Riohacha ordenó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social la reliquidación de la pensión de la señora Ena Luz Gómez Pimienta. Esta decisión quedó ejecutoriada el 12 de agosto de 2008.

2.2. Cajanal por medio de Resolución No. 034764 del 27 de enero de 2011 dio cumplimiento a la sentencia (fls 67 y ss)

---

<sup>1</sup> Ver carátula del expediente y consultar la información de registro del Sistema de Gestión.

2.3. Resalta el accionante que el 12 de junio de 2009 se decretó la liquidación de la entidad condenada y el 11 de junio de 2013 finalizó el proceso liquidatorio.

2.4. El 7 de octubre de 2014 la accionante presentó demanda ejecutiva contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, quien asumió las competencias de la extinta Cajanal, al considerar que no se dio cumplimiento integral al fallo, por cuanto no se liquidaron los intereses moratorios desde el 13 de agosto de 2008 al 25 de abril de 2011.

El proceso le correspondió al Juzgado Segundo Administrativo Mixto de Riohacha que en auto del 5 de marzo de 2015 rechazó la demanda al encontrar que operó el fenómeno de la caducidad.

*Lo anterior por cuanto desde la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia de primera instancia, es decir, doce (12) de agosto de 2008 y el término para solicitar su ejecución comenzaron a correr los términos de caducidad de la acción impetrada, es decir la accionante tenía que presentar la respectiva demanda a más tardar trece (7) (sic) de agosto de 2013, tardar (sic) y esta fue presentada en la oficina judicial el siete (7) de octubre de 2014, se tiene que había operado el fenómeno de la caducidad de este medio de control Ejecutivo<sup>2</sup>*

2.5. La demandante presentó recurso de apelación contra la anterior decisión y señaló que el juez de primera instancia desconoció el término consagrado en el artículo 177 del C.C.A. que dispone que las sentencias serán ejecutables ante la justicia 18 meses después de su ejecutoria.

El recurso fue resuelto por el Tribunal Administrativo de la Guajira en providencia del 23 de septiembre de 2015.

En esta decisión se manifestó que de conformidad con los artículos 176 del C.C.A y 192 del C.P.A.C.A., el legislador otorgó a las entidades públicas 30 días para adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las sentencias judiciales y, es a partir de dicho momento, en que los fallos son ejecutables. Asunto diferente es que se otorguen 18 meses después de la ejecutoria, dentro de los

---

<sup>2</sup> Folio 41

cuales no se permite la ejecución forzosa, por razones de garantía del pago y de orden presupuesta.

Resaltó que deben diferenciarse los términos de ejecución de la sentencia ante la jurisdicción 18 meses después de la ejecutoria de la decisión y la exigibilidad del título, al ser ésta última desde donde se cuentan los cinco años de caducidad.

Por lo anterior, concluyó:

*Conforme con lo establecido en el artículo 136-11 el ejecutante tenía la oportunidad de solicitar su ejecución o ejecutividad transcurridos los **5 años contados a partir de su exigibilidad**, que para el caso concreto la exigibilidad comienza a contabilizarse después de superados los 30 días de ejecución voluntaria por parte de la entidad pública, según los términos previstos en el artículo 176 del CCA, lo que significa que si la ejecutoria de la providencia fue el **12 de agosto 2008**, la UGPP tenía hasta el 12 de septiembre para expedir el respectivo acto administrativo, transcurrido plazo al día siguiente – 13 de septiembre de 2008, iniciaba el término de exigibilidad de la sentencia.*

Esta decisión contó con salvamento de voto de la Magistrada Nadia Patricia Benítez Vega, quien manifestó que en atención a los artículos 40 de la Ley 153 de 1987 y el artículo 177 del C.C.A. el término para que la sentencia adquiriera exigibilidad iniciaba una vez transcurrieran los 18 meses contados a partir del momento en que quedo ejecutoriada la sentencia.

### **3. Fundamentos de la acción**

La accionante asegura que el Tribunal Administrativo de la Guajira incurrió en “vía de hecho” por la configuración de los defectos sustantivos y desconocimiento del precedente, al proferir el auto del 23 de septiembre de 2015, y como consecuencia de esto, vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, acceso a la administración de justicia y debido proceso.

3.1. Argumenta como defecto sustantivo el desconocimiento de los parámetros establecidos por el artículo 177 que señaló que la exigibilidad de una sentencia en materia contenciosa administrativa comienzan a correr luego de transcurridos los 18 meses después de su ejecutoria.

Así las cosas, debe realizarse el siguiente conteo:

- El 12 de agosto de 2008 quedó ejecutoriada la sentencia del 28 de julio del mismo año.
- El 12 de febrero de 2010 finalizan los 18 meses consagrados en el artículo 177 del C.C.A. y desde esa fecha se cuentan los 5 años del término de caducidad.
- Por lo anterior, el actor tenía hasta el 12 de febrero de 2015 para presentar la demanda la cual fue interpuesta el 7 de octubre de 2014, es decir, antes de que caducara el medio de control.

Como sustento de su postura reseña apartes de la sentencia 27 de mayo de 2010, proferida por la Sección Segunda, Subsección "A" del consejo de Estado, con ponencia del Dr. Gustavo Gómez Aranguren.

3.2. Expone que el Tribunal Administrativo desconoció los parámetros fijados por esta Corporación<sup>3</sup> relacionados con la suspensión de los términos de caducidad con ocasión al proceso de liquidación de la Caja Nacional de Previsión.

Es por lo anterior, que los términos de prescripción y caducidad de las acciones ejecutivas relacionadas con Cajanal quedaron suspendidas desde el 12 de junio de 2009 hasta el 11 de noviembre de 2013, fecha desde la cual se reanudaron nuevamente los términos.

#### **4. Trámite impartido e intervenciones**

4.1. Una vez avocado el conocimiento de la presente acción por parte de esta Sección mediante providencia del 29 de octubre de 2015, se ordenó notificar a las partes, y se dispuso la vinculación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como terceros con interés .

De igual forma, se requirió al Juzgado Segundo Administrativo de Riohacha para que remitiera copia íntegra del expediente de la demanda ejecutiva, radicado No. 44001-33-33-002-2014-00364-01(fl 113).

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección "A", radicado No. 2015-01327 (1777-2015), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez (E) y Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado No. 2015-0066-00 que resolvió conflicto de competencias.

4.2. la **Unidad Administrativa Especial de Pensión Pensional y Contribuciones Parafiscales**, actuando por medio del Subdirector Jurídico señaló que lo pretendido es dejar sin efectos una orden judicial que hizo tránsito de cosa juzgada, de lo que se desprende que el asunto ya fue estudiado por el juez natural de la causa.

Adicionalmente, la acción de la referencia no cumple con los requisitos de procedibilidad, toda vez que no se vislumbra ninguna vía de hecho y mucho menos vulneración a los derechos fundamentales de la señora Ena Luz Gómez Pimienta.

Señala que la presente acción recae sobre el reconocimiento o reliquidación de prestaciones económicas, lo que torna improcedente el amparo solicitado, al existir otros medios de defensa idóneos para este tipo de solicitudes, de los cuales ya hizo uso la interesada.

Expone que la acción de tutela se caracteriza por ser un trámite sumario y por ende, no puede analizarse en igual profundidad las pruebas y argumentos expuestos, tal como se realizó en la demanda controvertida.

4.3. La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, por intermedio del jefe de la Oficina Asesora Jurídica, luego de un recuento normativo señala que su participación es facultativa en los procesos donde intervenga una entidad pública del orden nacional con el propósito de contribuir a la defensa de los intereses patrimoniales del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, expuso que las peticiones de la tutela no tienen ninguna relación con las funciones y competencias de la entidad, ni se ha configurada acción u omisión alguna de su parte de la que se desprenda la vulneración de los derechos fundamentales de la señora Ena Luz Gómez Pimienta.

4.4. El **Tribunal Administrativo de la Guajira**, por medio del Magistrado Cesar Augusto Torres Ormazza reiteró los argumentos expuestod en la sentencia cuestionada con el fin de aclarar que la exigibilidad de la sentencia que se pretende ejecutar comienza a contabilizarse después de superados los 30 días de

ejecución voluntaria por parte de la administración, de conformidad con los dispuesto en el artículo 176 del CCA.

Señala que el actor confunde los términos de exigibilidad con ejecutoriedad, con el fin de hacer una distinción, cuando el artículo 163 numeral 11 ibídem es claro al determinar que los cinco años consagrados como término de caducidad se cuentan a partir de la exigibilidad.

Expone que su postura se respalda en el hecho que sólo cuando una sentencia es exigible se puede predicar de la misma el pago de intereses, tal y como lo pretende el accionante quien solicitó el reconocimiento de los intereses moratorios causados desde el 13 de agosto de 2008, reconociendo así dicha fecha como el momento en el cual se hace exigible la providencia judicial.

Así las cosas, aceptar la tesis de la tutelante conllevaría a establecer que la sentencia es exigible desde una fecha para el cobro de intereses y desde otro momento para el conteo de los términos de caducidad.

Expone que nada le impidió a la accionante de instaurar la demanda una vez consideró que no le pagaron los intereses moratorios, sin embargo esperó, sin que se conociera la causa, un paso del tiempo en el que incrementó sus pretensiones.

Argumenta que las sentencias citadas tienen circunstancias fácticas diferentes y, por ende, no pueden tomarse como precedentes desconocidos por la Sala.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Según el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Constitución Política, *"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"*.

Este mecanismo fue concebido por el constituyente para la protección inmediata, oportuna y adecuada, ante situaciones de amenaza o vulneración, de los derechos fundamentales, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. La acción, sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales que permitan proteger los derechos fundamentales del tutelante, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

## 1. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si el Tribunal Administrativo de la Guajira incurrió en defecto sustantivo y desconocimiento del precedente al confirmar la decisión del Juzgado Segundo Administrativo Mixto de Riohacha por medio de la cual se rechazó la demanda ejecutiva al operar el fenómeno de caducidad.

## 2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es procedente contra providencias judiciales, como ha sido reconocido por la Corte Constitucional, entre otras, en la **sentencia C-590 de 2005**<sup>4</sup>, y por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la **sentencia del 31 julio 31 de 2012**, que unificó su jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>5</sup>, y posteriormente, en la **sentencia de agosto 5 de 2014**<sup>6</sup>, en la que unificó su jurisprudencia sobre la posibilidad de interponer la acción de tutela contra las sentencias del mismo Consejo de Estado, y respecto de las condiciones o requisitos para su procedencia<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Sentencia en la que la Corte Constitucional precisó los *requisitos generales* y *especiales*, o eventos determinantes, de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia de julio 31 de 2012. Radicado: 2009-01328-01(IJ). M.P. María Elizabeth García González. Según la providencia: “...*si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente. [...]*”.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia de agosto 5 de 2014. Radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>7</sup> El Consejo de Estado, con fundamento en la jurisprudencia constitucional, diferenció los siguientes dos requisitos o condiciones que debe acreditar el juez de tutela para que prospere el amparo:

En primer lugar, **son requisitos para que proceda el estudio de una acción de tutela contra una providencia judicial**, los siguientes: *i)* deber del actor de precisar los hechos y las razones en que se fundamenta la acción, *ii)* deber del actor de cumplir con el requisito de subsidiariedad de la acción, al no contar o haber agotado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales

En todo caso, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales **es excepcional**, de allí que la interpretación de los requisitos generales y de los defectos específicos en la providencia, deba ser restrictiva, a la luz de los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso de amparo, y que se exija un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la providencia judicial objeto de la acción.

## 2.1 Defecto material o sustantivo

El defecto material o sustantivo es aquel vicio relacionado con la interpretación y aplicación de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, que tiene una incidencia directa en la decisión y del que se puede predicar que de forma *directa y autónoma* lesiona los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional, de forma reiterada y, particularmente en la sentencia de unificación SU-448 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), ha definido los contornos de este defecto en los siguientes términos:

*“5.1. En diferentes pronunciamientos, la Corte ha ido precisando el ámbito de lo que ha denominado defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la tutela contra las providencias judiciales<sup>[42]</sup>. Al respecto ha señalado que se presenta, entre otras razones: (i) cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente<sup>[43]</sup>, b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada<sup>[44]</sup>, c) es inexistente<sup>[45]</sup> d) ha sido declarada contraria a la Constitución<sup>[46]</sup>, e) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, ‘no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador<sup>[47]</sup>; (ii) cuando pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable<sup>[48]</sup> o ‘la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes<sup>[49]</sup> o cuando en una decisión judicial ‘se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial<sup>[50]</sup>; (iii) cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes<sup>[51]</sup>, (iv) la disposición aplicada*

---

en sede del juez natural, *iii*) cumplir con el requisito de inmediatez de la acción, *iv*) acreditar que el asunto es de evidente relevancia constitucional y, finalmente, *v*) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

En segundo lugar, al citar la sentencia C-590 de 2005, de la Corte Constitucional, indicó que **son requisitos o causales especiales, para que proceda la acción en el caso concreto**, que esta adolezca de alguno de los siguientes defectos: *i*) defecto orgánico, *ii*) defecto procedimental, *iii*) defecto fáctico, *iv*) defecto material o sustantivo, *v*) defecto por error inducido, *vi*) defecto por falta de motivación, *vii*) defecto por desconocimiento del precedente y *viii*) defecto por violación directa de la Constitución.

se muestra, injustificadamente regresiva<sup>[52]</sup> o contraria a la Constitución<sup>[53]</sup>; (v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza 'para un fin no previsto en la disposición'<sup>[54]</sup>; (vi) cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso<sup>[55]</sup>; (vii) cuando se desconoce la norma del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional aplicable al caso concreto<sup>[56]</sup>.

5.2. Se considera también que existe un defecto sustantivo en providencias judiciales: (vii) cuando la actuación no está justificada en forma suficiente<sup>[57]</sup> de manera que se vulneran derechos fundamentales<sup>[58]</sup>; (viii) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial<sup>[59]</sup>. o (ix) 'cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una violación manifiesta de la Constitución'<sup>[60]</sup>.<sup>8</sup>

En atención a lo dicho, si bien el juez ordinario goza de autonomía e independencia para interpretar y aplicar las disposiciones del ordenamiento jurídico, el ejercicio de estas potestades no puede ser caprichoso.

## 2.2 Defecto por desconocimiento del precedente

Para la Sala<sup>9</sup>, la vulneración del principio de igualdad<sup>10</sup>, en casos que se relacionan con providencias judiciales, o que tienen como fundamento una o más decisiones judiciales, se relaciona, necesariamente, con el principio de cosa juzgada, con la estabilidad jurídica que garantiza el sistema judicial y, de paso, con los intereses de las demás personas que intervinieron durante el trámite judicial.

El elemento imprescindible para establecer si con ocasión de una decisión judicial se vulneró el derecho-principio de igualdad en un caso concreto, por regla general, es el *precedente judicial*. En virtud de este toda persona tiene derecho de recibir un trato igualitario por parte de los funcionarios judiciales; esto es, de obtener una decisión (providencia) semejante a la que se adoptó en otros procesos con fundamentos fácticos similares.

Para la Sala, solo puede plantearse la transgresión del precedente si se demuestra: (i) la existencia de una o varias decisiones judiciales que guardan identidad fáctica y jurídica con el caso en que se solicita su aplicación (existencia

---

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-448 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. La postura asumida en esta sentencia fue reiterada en la sentencia SU-917 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 23 de abril de 2014. Expediente No. 11001-03-15-000-2013-02625-00. C.P. Jorge Octavio Ramírez.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-644 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-670 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

del precedente)<sup>11</sup>; (ii) que tales decisiones (precedentes) eran vinculantes para la autoridad judicial demandada, tanto por ser el precedente vigente, como por tener la fuerza vinculante suficiente (precedente vinculante<sup>12</sup>); (iii) que la decisión judicial que se cuestiona en sede de tutela es contraria al precedente vinculante (contradicción con el precedente vinculante), (iv) y que el juez de instancia no presentó una justificación razonable para apartarse del precedente vinculante (inexistencia de justificación razonable para separarse del precedente).

### 3. Análisis del caso concreto

3.1 El Tribunal Administrativo de la Guajira confirmó la decisión del a quo al considerar que la demanda presentada por la accionante fue interpuesta fuera de término, toda vez que la interesada contaba con 5 años desde la exigibilidad de la sentencia para acudir ante la administración de justicia.

---

<sup>11</sup> La Sección ha decantado algunas reglas para examinar la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, por desconocimiento del precedente judicial. Entre otras, en la sentencia de marzo 27 de 2013, la primera y más elemental regla es que, *“En la tutela, el demandante debe identificar el precedente judicial que se habría desconocido y exponer las razones por las que estima que se desconoció”* (radicado 11001-03-15-000-2013-02741-00. M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

Esta regla se fundamenta, entre otras, en lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-1108 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en virtud de la cual,

*“[...] la existencia de un precedente no depende del hecho de que se haya dictado una sentencia en la cual se contenga una regla de derecho que se estime aplicable al caso. Es necesario que se demuestre que efectivamente es aplicable al caso, para lo cual resulta indispensable que se aporten elementos de juicio –se argumente– a partir de las sentencias. Quien alega, tiene el deber de indicar que las sentencias (i) se refieren a situaciones similares y (ii) que la solución jurídica del caso (su ratio decidendi), ha de ser aplicada en el caso objeto de análisis [...]*

*El juez constitucional no puede asumir la existencia de un precedente en asuntos que no son de la justicia constitucional. Para éste, se trata de hechos que han de probarse en el proceso y, así mismo, ser debidamente valorados por las partes.”*

<sup>12</sup> La fuerza vinculante del precedente puede provenir, en principio, de su expreso reconocimiento legal o jurisprudencial. Corresponden a la primera especie las sentencias de unificación de jurisprudencia, de que trata el Artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que, *“Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”*. Corresponden a la segunda especie, aquellas providencias que, sin ser sentencias de unificación en el sentido de la disposición precedente, unifican las tesis divergentes, respecto de un asunto de derecho, en un órgano determinado. Estas últimas se caracterizan no solo por resolver el asunto bajo examen sino, primordialmente, por definir una subregla *jurisprudencial* con vocación de futuro; esto último no obsta para que dicha subregla se modifique con el tiempo.

3.2 La controversia en el presente asunto radica en la fecha desde la cual deben contabilizarse los cinco años de conformidad con lo expuesto en el artículo 136 numeral 11 del C.C.A. que consagra:

*“11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial”.*

Para el tribunal accionado, este término se cuenta una vez transcurran los 30 días que se le otorgan a la administración para la ejecución de la sentencia, en los términos expuestos en el artículo 175 ibídem.

En cambio para la actora, deben sumarse los 18 meses consagrados en el artículo 177 inciso 4 de la misma codificación, la cual dispone:

*Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. **Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.*** (negrillas fuera de texto)

3.3. Para la Sala la tesis correcta es la expuesta por la accionante, toda vez que la exigibilidad de las sentencias que se pretenden ejecutar no están sujetas a los 30 días para el cumplimiento “voluntario” de la administración, por el contrario, de una interpretación armónica de las disposiciones del Decreto 01 de 1984, se desprende que el legislador condicionó al interesado en el cobro de la sentencia, a una espera de 18 meses desde la ejecutoria de la providencia para acudir a la jurisdicción en busca de su cumplimiento. De esto se concluye que es desde que se cumple dicho plazo que comienzan a contabilizarse los 5 años de caducidad del artículo 136 ibídem.

Esta ha sido la posición asumida por esta Corporación desde la expedición de la norma, tal es el caso de la CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 13 de junio de 1995. Exp. 8291. C.P. Dolly Pedraza Arenas:

*La Ley 167 de 1941, vigente cuando se produjo la sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho emanada de la jurisdicción contenciosa administrativa de que trata esta litis, no consagró una efectiva reglamentación sobre el cumplimiento y ejecución de las sentencias. Tan sólo dispuso en su artículo 121 que las autoridades administrativas dictarán dentro del término de 30 días, contados desde la ejecución de la sentencia,*

la adopción de las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto.

El actual Código Contencioso Administrativo vino a llenar los vacíos e insuficiencias normativas al consagrar expresas disposiciones sobre esta materia, en orden a garantizar un efectivo cumplimiento de las decisiones de condena. Así, el artículo 177 de dicho estatuto prevé tanto la ejecución voluntaria por parte de la administración como la coactiva. Respecto a esta última el inciso 4º dispone: **“Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria”** (se destaca). Es decir, que la sentencia judicial constituye título ejecutivo cuyo cumplimiento ha de demandarse a través de un proceso ejecutivo ante la justicia ordinaria.

De igual forma, en un pronunciamiento más reciente se señaló de manera más directa la incidencia de los 18 meses en el conteo de la caducidad de la demanda:

*Al respecto debe indicarse que los términos para interponer la acción ejecutiva derivada de las decisiones judiciales se encuentra claramente establecida por la Ley, así el inciso 4º del artículo 177 del CCC, señala que Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. **Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.***

(...)

*De la normatividad antes transcrita, se concluye que en caso bajo examen ha tenido ocurrencia la caducidad de la acción, si se tiene en cuenta que la sentencia de 10 de abril de 1996 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, tal como consta a folio 42 del cuaderno 1 del expediente quedó ejecutoriada el 22 de abril de 1996, es decir, que al tenor del artículo 177 del C.C.A., la misma era exigible 18 meses después de su ejecutoria, el 22 de octubre de 1997, fecha a partir de la cual la accionante contaba con un lapso de 5 años para interponer la acción ejecutiva (artículo 136 ibídem), esto es, **hasta el 22 de octubre de 2002**, cosa que no sucedió, pues la demanda sólo vino a interponerse **el 2 de febrero de 2007**, cuando habían transcurrido **más de cuatro (4) años después de vencido el término para instaurar la acción ejecutiva (...)**”<sup>13</sup>*

3.4 Así las cosas, se ésta en presencia de una norma expresa que no da lugar a distintas interpretaciones, puesto que sólo una vez haya transcurrido el término del artículo 177 puede solicitarse por vía judicial el cumplimiento de la condena, lo que limita la exigibilidad de la sentencia ante la jurisdicción y, en consecuencia,

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, Subsección “A”, providencia del 27 de mayo de 2010, radicado No. 25000-23-25-000-2007-00528-01 (1926-07) C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

desde dicho momento corren los términos de caducidad del artículo 136, numeral 11.

Ahora bien, el Tribunal expone que sólo puede hablarse de exigibilidad transcurrido el término dispuesto en el artículo 176, mientras que el artículo 177 hace referencia al plazo que debe cumplirse para solicitar ante un juez la ejecución de la sentencia ante la jurisdicción.

No comparte la Sala dicho argumento, por cuanto los dos artículos hablan específicamente de la ejecución de la sentencia, bien sea por voluntad de la administración – artículo 176 – o por que se acuda a la vía judicial – artículo 177-.

Adicionalmente, el término *exigibilidad* hace referencia a que la obligación no se encuentre supeditada a un plazo o condición para ser cobrada, circunstancia que sólo se acredita una vez transcurridos los 18 meses del artículo 177, puesto que aceptar la exigibilidad en los términos del Tribunal sería desconocer abiertamente el mandato del legislador, que condiciona la posibilidad real de exigir, en este caso, el pago de la condena impuesta.

3.5 Los argumentos anteriores aplicados al caso concreto llevan a realizar el siguiente análisis:

- La sentencia que se pretende ejecutar fue proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Riohacha el 28 de julio de 2008.
- Dicha providencia quedó ejecutoriada el 12 de agosto de 2008.
- Los 18 meses del artículo 177 del C.C.A corren hasta el 13 de febrero de 2010.
- La actora contaba con 5 años para presentar la demanda ejecutiva, es decir tenía hasta el 13 de febrero de 2015 y la solicitud fue interpuesta el 7 de octubre de 2014, es decir, en término.

3.6 Así las cosas, se observa que el Tribunal Administrativo de la Guajira si incurrió en defecto sustantivo, al contar indebidamente el término de caducidad consagrada en el artículo 136, numeral 11, lo que conlleva a la vulneración de los derechos fundamentales de la señora Ena Luz Gómez Pimienta.

Observa la Sala que si bien la actora también señaló un posible desconocimiento del precedente de esta Corporación por parte del Tribunal accionado relacionado con la suspensión del término de caducidad con ocasión al proceso de liquidación de Cajanal, al prosperar el defecto sustantivo no es necesario realizar un análisis de fondo del segundo defecto, puesto que se dejará sin efecto la providencia del 23 de septiembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira y se ordenará que en el término de 30 días contados a partir de la notificación de esta providencia, emita una nueva decisión en la que se observen las pautas expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

- 1. AMPÁRANSE** las pretensiones formuladas por la señora Ena Luz Gómez Pimienta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.** En consecuencia de lo anterior, se **DEJA** sin efectos el auto del 23 de septiembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de la Guajira y se **ORDENA** a la citada autoridad judicial, que en un término que no puede exceder de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera una nueva decisión en la que se tengan en cuenta las pautas fijadas en la parte motiva, las cuales están relacionadas con el conteo del término de caducidad de la demanda ejecutiva presentada por la señora Ena Luz Gómez Pimienta en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales.
- 3. NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
- 4.** De no ser impugnada la presente providencia, **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE  
VALENCIA**  
Presidenta de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS  
BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE  
RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ  
RAMÍREZ**