

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / MEDIO DE CONTROL EJECUTIVO / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO FÁCTICO – No se valoraron adecuadamente las pruebas allegadas al proceso que permitían constatar la autenticidad del título ejecutivo / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO / PRESUNCIÓN DE AUTENTICIDAD – Copia simple de la sentencia que presta mérito ejecutivo se presume auténtica en virtud del principio de economía procesal

En sentir de la parte accionante, con la providencia acusada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en los defectos fáctico y procedimental por exceso ritual manifiesto al estipular que la copia simple que fue aportada al proceso no constituye título ejecutivo. (...) Al efecto, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación mediante sentencia del 23 de octubre de 2019, concedió el amparo solicitado por la accionante y en consecuencia dejó sin efectos la sentencia de 3 de mayo de 2019, proferida por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (...) Lo anterior, al considerar que la autoridad accionada incurrió en defecto fáctico, ya que no tuvo en cuenta que al trámite judicial, se adjuntó el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho con la sentencia original que impuso la condena a la entidad ejecutada, razón por la cual el Tribunal tenía la posibilidad de verificar la ejecutoria y la autenticidad del título ejecutivo. (...) Asimismo, señaló que la autoridad accionada también incurrió en un defecto sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto exigió requisitos adicionales del título ejecutivo ajenos a los previstos en el ordenamiento jurídico ya que solicitó la sentencia con la constancia de la primera copia que presta mérito ejecutivo desconociendo los presupuestos del CGP. (...) Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que la accionante en su escrito de tutela, señala que la autoridad accionada incurrió en defecto fáctico y procedimental por exceso ritual manifiesto, al concluir que las copias simples de las sentencias que fueron aportadas al proceso no constituyen título ejecutivo y solicitar la sentencia con la constancia de ser la primera copia que presta mérito ejecutivo, es necesario recordar que esta Sala de Subsección en reiteradas oportunidades. (...) De acuerdo con los apartes citados en el párrafo anterior, no es obligatorio que los documentos que componen el título ejecutivo, deban ser auténticos. Ahora, cuando se trata de una sentencia proferida por los jueces administrativos, una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la misma. (...) En ese sentido, y en virtud del principio de economía procesal, es claro que cuando se trate de un título ejecutivo que esté conformado por las sentencias que prestan mérito ejecutivo y de las cuales surge la obligación clara, expresa y exigible, como en el caso bajo estudio, se deben presumir auténticas las copias que aporten los demandantes. (...) Por lo expuesto, se encuentra que el Tribunal en la providencia objeto de reproche incurrió en los defectos fáctico y exceso ritual manifiesto, razón por la cual esta Sala de Subsección confirmará la sentencia de primera instancia que concedió el amparo solicitado por la señora [G.A.A.].

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 244 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 305 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 306.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04424-01(AC)

Actor: GRACIELA ANGULO ANGULO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN E

Tutela contra providencia judicial / copia simple de la sentencia como título ejecutivo / protección constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad.

I. ANTECEDENTES

La Sala de Subsección conoce de la impugnación formulada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, contra la sentencia del 13 de noviembre de 2019, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora Graciela Angulo Angulo, en contra de la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

1. Hechos

Los presupuestos fácticos sobre los cuales descansa la presente solicitud de protección constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad, presuntamente vulnerados por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, son los siguientes:

1.1. En sede de nulidad y restablecimiento del derecho, el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en sentencia del 25 de abril de 2008, ordenó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL- reliquidar la pensión de la señora Graciela Angulo Angulo con la inclusión de todos los factores salariales que devengó durante el último año de servicios y el pago de los intereses moratorios.

1.2. Apelada la decisión por la entidad demandada, la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo en sentencia del 14 de agosto de 2008, confirmó lo resuelto por el *a quo*, quedando ejecutoriada el 7 de noviembre de ese mismo año.

1.3. La Caja Nacional de Previsión Social –CAJANAL-, mediante Resolución No. PAP 007015 de 23 de julio de 2010, ordenó dar cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en el sentido de reliquidar la pensión de jubilación de la accionante.

1.4. En enero de 2012, la -UGPP- reportó la novedad de inclusión en nómina de la accionante y le canceló lo correspondiente al pago de las diferencias de mesadas atrasadas indexadas; no obstante, no incluyó lo correspondiente a los intereses moratorios.

1.5. Mediante Decreto 2196 de junio de 2009, se ordenó la supresión y liquidación de CAJANAL y se dio apertura al proceso de liquidación de la entidad y el 11 de junio de 2013, se expidió la Resolución No. 4911, a través de la cual se declaró terminado el proceso.

1.6. El 4 de febrero de 2015, la señora Graciela Angulo instauró solicitud de ejecución de sentencia, a través de la cual solicitó el pago de los intereses moratorios que le fueron reconocidos en la Resolución PAP 007015 de 23 de julio de 2010.

1.7. El Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante providencia de 15 de febrero de 2016, libró mandamiento de pago por diez millones seiscientos treinta y seis mil doscientos veintitrés pesos (\$10.636.223)

1.8. En audiencia celebrada el 14 de julio de 2016, el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, ordenó seguir adelante con la ejecución del crédito. contra esta decisión la entidad demandada presentó recurso de apelación.

1.9. La Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia del 3 de mayo de 2019, revocó lo resuelto por el *a quo* y en su lugar negó la solicitud de ejecución de sentencia y condenó en costas a la ejecutante, al no encontrar en el expediente, el documento que la demandante invocó como título ejecutivo.

1.10. La señora Graciela Angulo Angulo, interpone la presente acción de tutela al considerar que la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en un defecto fáctico y exceso ritual manifiesto por estipular que la copia simple, que fue aportada al proceso, no constituye título ejecutivo y solicitar la primera copia de la sentencia por ser la que presta mérito ejecutivo.

2. Pretensiones

Las pretensiones de la acción de tutela son las siguientes (fol. 11):

- «1. AMPARAR los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, IGUALDAD y DERECHOS ADQUIRIDOS del(a) señor(a) GRACIELA ANGULO ANGULO.
2. ORDENAR al TRIBUNAL AMINISITRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “E”, el amparo a los derechos enunciados, revocar su providencia de fecha 03 de Mayo de 2019 y en consecuencia se CONFIRME la decisión de seguir adelante con la ejecución.
3. Las demás que este honorable Despacho considere para proteger los derechos aquí tutelados».

3. Trámite procesal

Mediante auto de 10 de octubre de 2019, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, admitió la presente acción constitucional y ordenó notificar a la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como accionado y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- como tercero interesado

en las resultas del proceso, para que dentro de (2) días contados a partir de la notificación de la providencia procedieran a rendir el respectivo informe¹.

4. Intervenciones

4.1. La Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca², por conducto del magistrado ponente de la providencia objeto de reproche, solicitó rechazar por improcedente la presente acción constitucional o en su defecto negar la pretensiones de la demanda.

Al respecto, manifestó que en la decisión de fondo se estudiaron todos los documentos obrantes en el proceso para llegar a la conclusión de revocar la sentencia de primera instancia, toda vez que no se allegó al expediente el documento que se invoca como título ejecutivo en original o la primera copia de la sentencia que es la que presta mérito ejecutivo.

Adicional a lo anterior, manifestó que rechazó la demanda teniendo en cuenta que el proceso fue tramitado en vigencia del CCA y del CPC, y que el documento aportado como título ejecutivo ni siquiera cumplió los requisitos formales señalados en el artículo 430 del CGP, en concordancia con el artículo 422 de la misma normatividad.

Finalmente, señaló que el proceso ordinario no fue desarchivado por la parte interesada para verificar la sentencia original.

4.2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-³, solicitó rechazar por improcedente la presente acción constitucional, al considerar que lo pretendido por la accionante es sustituir una decisión judicial proferida por el juez natural de la causa, el cual, luego de una análisis jurídico y fáctico, de manera acertada decidió revocar la providencia de primera instancia al no encontrar constituido el título ejecutivo de forma correcta, decisión que ya quedó en firme e hizo tránsito a cosa juzgada.

Asimismo, señaló que la acción de tutela no puede ser utilizada con un fin económico en busca de decisiones rápidas que olvidan a los jueces naturales de la causa, más cuando en el litigio se respetó el principio de doble instancia.

Por otro lado, expuso que la accionante no logró demostrar como la autonomía del juez de la causa y su decisión judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, y no hay argumentación demostrativa que acredite que se cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que pueda proceder la presente acción de tutela.

Ahora, en lo que tiene que ver con el título ejecutivo, indicó que éste no contaba con los requisitos establecidos en la Ley, en la medida de que no contenía una obligación clara, expresa ni exigible.

¹ Fol. 40.

² Fol. 49 y ss.

³ Fol. 52 y ss.

6. Providencia impugnada

La Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, mediante sentencia de 13 de noviembre de 2019, concedió el amparo solicitado por la accionante y en consecuencia dejó sin efectos la sentencia de 3 de mayo de 2019, proferida por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Al efecto, sostuvo que al interior del proceso se encontraban elementos probatorios que permitían a la autoridad accionada constatar la autenticidad del título ejecutivo.

A pesar de ello, el Tribunal consideró que no era procedente seguir adelante con la ejecución por la suma de dinero pretendida, pues a su juicio, el título presentado no reunía los requisitos formales, toda vez que en el *libelo* de la demanda no se aportó la primera copia de la sentencia que prestaba mérito ejecutivo, ni el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con la sentencia original, que impuso la condena a la entidad ejecutada.

En ese sentido, señaló que el argumento planteado por el Tribunal, desconoció el acervo probatorio del proceso ejecutivo ya que no tuvo en cuenta que al trámite judicial, por solicitud de desarchivo expedida por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, sí se adjuntó el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho con la sentencia original que impuso la condena a la entidad ejecutada, razón por la cual el Tribunal tenía la posibilidad de verificar la ejecutoria y la autenticidad del título ejecutivo con el material probatorio recaudado, razón por la cual no tiene fundamento que la entidad accionada no haya emitido pronunciamiento de fondo de la demanda ejecutiva.

Por lo expuesto, concluyó que la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en defecto fáctico, ya que omitió examinar con rigurosidad el material probatorio y en defecto sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto exigió requisitos adicionales del título ejecutivo ajenos a los previstos en el ordenamiento jurídico ya que solicitó la sentencia con la constancia de la primera copia que presta mérito ejecutivo desconociendo los presupuestos del CGP.

7. Impugnación

Inconforme con la decisión, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-4, en escrito de impugnación reiteró los argumentos señalados en el informe que allegó a la presente acción de tutela y señaló que dentro del trámite judicial reprochado, se respetó el derecho al debido proceso, por cuanto la accionante tuvo la posibilidad de controvertir la decisión.

Asimismo, insistió en que en la decisión adoptada por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se incurrió en defecto alguno sino que la misma se ajustó al ordenamiento legal.

⁴ Fol. 181 y ss.

Finalmente, sostuvo que la presente acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para dejar sin efectos la sentencia cuestionada, razón por la cual la accionante no puede pretender utilizarla como una tercera instancia para revisar las decisiones adoptadas por el juez competente de la causa.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 080 de 2019, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada en el trámite de la acción constitucional de la referencia.

2. Problema Jurídico

De conformidad con lo expuesto, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a establecer si:

- ¿La presente demanda de tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad?

En caso afirmativo,

- ¿La Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al expedir la sentencia de del 3 de mayo de 2019 que revocó el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que ordenó seguir adelante con la ejecución del crédito, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al incurrir en defecto fáctico, sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto?

2. La acción de tutela contra providencia judicial

En términos generales y de acuerdo con la doctrina constitucional vigente⁵ aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta Corporación⁶, es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello, atendiendo a que el ejercicio de la judicatura como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece, y en esa perspectiva, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, sin importar su linaje, es susceptible de ser controlada a través de ese mecanismo constitucional cuando desborda los límites que la Carta le impone.

Ahora bien, siendo la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección de sus derechos, en tanto que el ejercicio natural de la jurisdicción se inscribe dentro de procedimientos destinados a la eficacia de los mismos y en esa medida las controversias que allí surjan, son subsanables en el contexto del proceso. De ahí que la Corte Constitucional estructurara después de años de elaboración

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-590-05.

⁶ Sentencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ) Actor: Nery Germania Álvarez Bello. C.P. María Elizabeth García González.

jurisprudencial, los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, que tienen como sano propósito garantizar el delicado equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, la autonomía e independencia de los jueces para interpretar la ley y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales fundamentales.

Los presupuestos generales responden al carácter subsidiario de la tutela y por lo mismo deben cumplirse en cualquier evento para su interposición, mientras que los especiales deben acreditarse para que la protección del derecho fundamental prospere.

En ese orden, la doctrina constitucional ha señalado las causales especiales, indicando que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados derechos fundamentales, al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes eventos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución, y (vi) desconocimiento del precedente.

2.1 En el presente caso, advierte la Sala que la pretensión de amparo constitucional cumple con los requisitos generales diseñados por la jurisprudencia, que habilitan su interposición.

2.1.1. Los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados se encuentran plenamente individualizados.

2.1.2. Se encuentra que la providencia objeto de tutela carece de recursos ordinarios y extraordinarios para obtener el amparo constitucional.

2.1.3 La interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso razonable y proporcionado, pues la providencia acusada fue proferida el 3 de mayo de 2019 y la acción de tutela fue interpuesta el 9 de octubre de 2019.

2.1.4. El asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se circunscribe a establecer una presunta violación de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad por los presuntos defectos fáctico, sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto en que incurrió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.2. Del defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

Este tipo de defecto se materializa cuando se desconocen las formas propias de cada juicio o cuando se impone un exceso ritual manifiesto, en virtud del cual se obstaculiza el goce efectivo de los derechos de los individuos por motivos formales, vulnerando los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal.

Específicamente el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto se configura cuando «(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia»; es decir: «el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto cuando (i) no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso concreto, (iii) por la aplicación en

exceso rigurosa del derecho procesal, (iv) pese a que dicha actuación devenga en el desconocimiento de derechos fundamentales»⁷.

2.3. El defecto fáctico

En lo que atañe al defecto fáctico, ha dicho la Corte Constitucional que se refiere a un vicio relacionado con la práctica o valoración de las pruebas. Éste puede presentarse en dos dimensiones: 1) Una *dimensión negativa*, que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa, u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez. 2) Una *dimensión positiva*, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada, que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo el fallador desconoce la Constitución.

A pesar de lo expuesto, la intervención del juez de tutela en relación con el manejo dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. En primer lugar, el respeto por el principio de autonomía judicial y el principio del juez natural, le impiden realizar un examen exhaustivo del material probatorio; así, la Corte Constitucional en sentencia T-055 de 1997 determinó que en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia.

Por tal razón, las diferencias de valoración en la apreciación de una prueba no constituyen errores fácticos. En segundo lugar, tampoco es procedente la acción constitucional cuando se encamina a obtener una nueva calificación de la actividad evaluativa realizada por el juez que ordinariamente conoce de un asunto, como quiera que en ese caso, contrario a configurarse una vulneración del derecho al debido proceso, se concreta una simple divergencia en las conclusiones provenientes de la valoración de un mismo conjunto de pruebas por parte de los jueces de instancia, que no puede en ningún caso ser calificada como una vía de hecho.

Así pues, resulta indispensable que el error en el juicio valorativo de la prueba tenga tal entidad que «sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia»⁸.

3. Caso concreto

En el presente asunto, la señora Graciela Angulo Angulo reprocha la decisión proferida por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual, revocó el fallo proferido en primera instancia por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que ordenó seguir adelante con la ejecución del crédito, para negar la solicitud de ejecución de sentencia al considerar que el documento aportado a la demanda no cumplía con los requisitos formales del título ejecutivo.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T- 429 de 2011.

⁸ Sentencia *Ibidem*.

En sentir de la parte accionante, con la providencia acusada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en los defectos fáctico y procedimental por exceso ritual manifiesto al estipular que la copia simple que fue aportada al proceso no constituye título ejecutivo.

Al efecto, la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación mediante sentencia del 23 de octubre de 2019, concedió el amparo solicitado por la accionante y en consecuencia dejó sin efectos la sentencia de 3 de mayo de 2019, proferida por la Subsección E de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Lo anterior, al considerar que la autoridad accionada incurrió en defecto fáctico, ya que no tuvo en cuenta que al trámite judicial, se adjuntó el expediente de nulidad y restablecimiento del derecho con la sentencia original que impuso la condena a la entidad ejecutada, razón por la cual el Tribunal tenía la posibilidad de verificar la ejecutoria y la autenticidad del título ejecutivo.

Asimismo, señaló que la autoridad accionada también incurrió en un defecto sustantivo y procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto exigió requisitos adicionales del título ejecutivo ajenos a los previstos en el ordenamiento jurídico ya que solicitó la sentencia con la constancia de la primera copia que presta mérito ejecutivo desconociendo los presupuestos del CGP.

Para resolver el caso concreto, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

La señora Graciela Angulo Angulo, instauró solicitud de ejecución de sentencia en contra de la –UGPP-, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de los intereses moratorios que le fueron reconocidos por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá en sentencia del 25 de abril de 2018, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en fallo del 14 de agosto de 2008.

El Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en auto del 12 de febrero de 2016, resolvió lo siguiente:

«Primero.- Negar el mandamiento de pago por concepto de la indexación de los intereses moratorios cuya ejecución deprecia el actor, por lo expuesto en la parte motiva.

Segundo.- Librar mandamiento de pago en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL y en favor de GRACIELA ANGULO ANGULO, identificada con C.C. 20.290.094, por la suma de DIEZ MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS VEINTITRES PESOS (\$10.626.223) MCTE, por concepto del valor insoluto referido en esta providencia. Respecto de las costas se decidirá una vez se dicte sentencia de fondo o auto que ordene seguir adelante con la ejecución.

(...)

Decimo.- Durante el trámite de notificación del mandamiento de pago, **por secretaría del juzgado**, solicítese el desarchivo del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho 2004-08363-00, adelantado por **GRACIELA ANGULO ANGULO**, identificada con C.C. 20.290.094, y toda vez que a folios 2 a 26 del ejecutivo, fue aportada copia simple de las sentencias de primera y segunda instancia objeto de ejecución, corrobórese su fidelidad folio a folio con las originales **y expídase constancia y autenticidad**,

notificación y ejecutoria de dichas providencias, para que obren en el proceso». (fol. 14 y ss.)

Mediante oficio 01046 de 11 de julio de 2016, el Secretario del Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, solicitó a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativo del Bogotá, el desarchivo del expediente con radicado 25000-23-25-000-2004-08363-01, el cual fue recibido en la misma fecha.

El Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en audiencia inicial celebrada el 14 de 2016, profirió fallo de primera instancia del proceso ejecutivo y decidió lo siguiente:

«(...)

PRIMERO: Declarar no probada la excepción propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-.

SEGUNDO: Se ordenará seguir adelante la ejecución en los términos contenidos en el mandamiento de pago dictado dentro del presente proceso⁹».

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia de 28 de agosto de 2019, revocó el fallo del *a quo*, para en su lugar negar las pretensiones de la solicitud de ejecución de sentencia.

En este contexto, el Tribunal consideró lo siguiente:

« (...) Recuerda la Sala que en los procesos ejecutivos la sentencia invocada como título ejecutivo y en el cual se soporta la obligación, es el documento que se requiere allegar y debe obrar en el expediente en original o en copia auténtica con la constancia de poder ser utilizada como título ejecutivo (artículo 114 numeral 2° del CGP).

La sentencia del 25 de abril de 2008, proferida por el Juzgado Veinticinco Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, confirmada mediante decisión del 14 de agosto de 2008 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, en la que al parecer se encuentra contenida la obligación que se pretende ejecutar, fue aportada al expediente en copia simple.

Aunque en el auto del 12 de febrero de 2016 por medio del cual se libró mandamiento de pago, se indicó que se debía proceder con el desarchivo del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2004-08363 adelantado por la señora **Graciela Angulo Angulo** para corroborar la fidelidad de las sentencias allegadas y expedir la respectiva constancia de autenticidad y ejecutoria, revisado el expediente no obra copia de la sentencia con la constancia de ser la primera que presta mérito ejecutivo ni fue desarchivado el proceso ordinario por la parte interesada para que se verifique la sentencia original.

Es decir, la copia simple que fue aportada al proceso en la cual consta la orden judicial contenida en la sentencias del 25 de abril de 2008 y 14 de agosto de 200, **no** constituye título ejecutivo, por no cumplir con los requisitos de fondo.

Considera la Sala que no reposa el documento (título ejecutivo) que sirve de base para la ejecución que se pretende teniendo en cuenta que i) la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado (25) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, del 25 de abril de 2008, y ii) la sentencia de

⁹ Fol. 23 y ss.

segunda instancia, proferida por esta Corporación, el 14 de agosto de 2008, fueron aportadas en copia simple sin la constancia de ejecutoria y de ser la primera copia que presta mérito ejecutivo, es decir, no se aportaron el (sic) documentos que constituyen el título ejecutivo base de recaudo de la ejecución pretendida.

Tampoco reposa en el expediente el proceso ordinario en el cual obre la sentencia de primera y segunda instancia en original que constituya el título ejecutivo que sirve de fundamento para seguir adelante con la ejecución.

Aclara la Sala que no resulta procedente que el juez que conoce el proceso ejecutivo de oficio disponga lo necesario para recaudar el documento (título ejecutivo) que no aportó, ni puede la Sala en este momento suplir tal omisión que corresponde como carga a la parte ejecutante, y con el fin de no vulnerar el derecho al debido proceso de la entidad ejecutada¹⁰. »

Ahora bien, de acuerdo con lo señalado por la parte accionante en la demanda de tutela, al proceso ejecutivo se aportaron los siguientes elementos probatorios:

- Copia simple de las sentencias judiciales del 25 de abril de 2008 y el 14 de agosto de 2008, proferidas por el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá y la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- Copia de la Resolución PAP 007015 del 23 de julio de 2010, a través de la cual la extinta CAJANAL dio cumplimiento a la sentencia judicial de 25 de abril de 2008.
- Liquidación efectuada por la parte demandante de los intereses moratorios adeudados.

Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que la accionante en su escrito de tutela, señala que la autoridad accionada incurrió en defecto fáctico y procedimental por exceso ritual manifiesto, al concluir que las copias simples de las sentencias que fueron aportadas al proceso no constituyen título ejecutivo y solicitar la sentencia con la constancia de ser la primera copia que presta mérito ejecutivo, es necesario recordar que esta Sala de Subsección en reiteradas oportunidades, ha sostenido lo siguiente:

« (...) los artículos 305 y 306 del CGP constituyen una clara aplicación del factor de conexidad como determinante de la competencia, pues tal y como lo prevé dicha norma, el juez que profiere una sentencia de condena es el mismo que la ejecuta a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada, sin necesidad de una nueva demanda.

La claridad y seguridad que brinda al usuario de la justicia la adopción del criterio de competencia por el factor de conexidad, tiene mayor relevancia si se observa la práctica forjada en algunas sendas judiciales, de las cuales no ha sido ajena esta misma Corporación, consistente en que por diversos motivos, en las providencias, no se profieren condenas precisas y en concreto.

Bajo tal perspectiva, en nada influye dentro del proceso ejecutivo que las mencionadas resoluciones hubiesen sido aportadas en copia simple y en esa medida, al Tribunal correspondía librar mandamiento de pago, puesto que el título ejecutivo estaba conformado por las sentencias que prestan

¹⁰ Fol. 36

mérito ejecutivo de las cuales surgió la obligación clara, expresa y exigible a cargo de la entidad¹¹.»

Por su parte, el artículo 244 del Código General del proceso estipula lo siguiente:

« ARTÍCULO 244. Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

La parte que aporte al proceso un documento, en original o en copia, reconoce con ello su autenticidad y no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad. Los documentos en forma de mensaje de datos se presumen auténticos.

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones.» Negrilla fuera de texto

De acuerdo con los apartes citados en el párrafo anterior, no es obligatorio que los documentos que componen el título ejecutivo, deban ser auténticos. Ahora, cuando se trata de una sentencia proferida por los jueces administrativos¹², una vez ejecutoriada, constituye por sí sola el título ejecutivo idóneo para solicitar la ejecución de la misma.

En ese sentido, y en virtud del principio de economía procesal, es claro que cuando se trate de un título ejecutivo que esté conformado por las sentencias que prestan mérito ejecutivo y de las cuales surge la obligación clara, expresa y exigible, como en el caso bajo estudio, se deben presumir auténticas las copias que aporten los demandantes.

Por lo expuesto, se encuentra que el Tribunal en la providencia objeto de reproche incurrió en los defectos fáctico y exceso ritual manifiesto, razón por la cual esta Sala de Subsección confirmará la sentencia de primera instancia que concedió el amparo solicitado por la señora Graciela Angulo Angulo.

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

FALLA

¹¹ Fallo de la Sección Segunda de esta corporación del 3 de agosto de 2017 con ponencia del Dr. William Hernández Gómez, expediente 11001-03-15-000-2017-01577-00.

¹²Concepto general que incluye los jueces, tribunales y el Consejo de Estado.

1. - CONFÍRMASE la decisión de 13 de noviembre de 2019, mediante la cual la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia e igualdad de la señora Graciela Angulo Angulo.

2.- NOTIFÍQUESE por cualquier medio expedito.

3. 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.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ