

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / MEDIO DE CONTROL EJECUTIVO / AUTO QUE NIEGA EL MANDAMIENTO DE PAGO / AUSENCIA DE DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE – Se aplicó la jurisprudencia de las altas cortes sobre la materia / AUSENCIA DE DEFECTO SUSTANTIVO – Por debida aplicación de las normas sobre los requisitos del título ejecutivo / REINTEGRO AL CARGO Y PAGO DE PRESTACIONES Y SALARIOS DEJADOS DE RECIBIR / AUSENCIA DE DEFECTO POR VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN – Por exigir pruebas para tener certeza sobre los factores salariales devengados antes de la desvinculación

Al respecto, se advierte que la decisión judicial reprochada fue proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 12 de septiembre de 2019 en el trámite de segunda instancia del proceso ejecutivo iniciado por el señor [C.E.R.] contra el municipio de Villavicencio para que se diera cumplimiento a la orden judicial de ese mismo Tribunal que confirmó el fallo del 16 de junio de 2010 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio (...) En el precitado auto, el Tribunal Administrativo del Meta resolvió confirmar la decisión del Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio que negó el mandamiento de pago pues indicó que la inconformidad del demandante recae principalmente en que la liquidación de las prestaciones reconocidas por el municipio de Villavicencio excluyó los gastos de representación Sin embargo, una vez analizado el acto administrativo por el cual la entidad territorial cumplió la condena se advirtió que tuvo en cuenta los gastos de representación (...) de tal manera que para establecer con claridad cuál es la suma que el demandante pretendía ejecutar era necesario contar con la certificación de factores salariales que devengó. En el contexto anterior, la decisión reprochada no incurrió en el defecto sustantivo ni en el desconocimiento del precedente alegados toda que el Tribunal accionado analizó las normas aplicables al caso y tuvo en cuenta la jurisprudencia de las altas cortes sobre el asunto como queda demostrado en el texto del auto (...) En ese sentido, se evidencia que el Tribunal fundamentó su decisión en las normas que rigen la controversia, esto es, el artículo 422 del Código General del Proceso sobre las obligaciones que se pueden demandarse ejecutivamente, los artículos 297, 298 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, relacionados con las sentencias judiciales como títulos ejecutivos y en la jurisprudencia relacionada con el asunto como se destacó. Por otra parte, en cuanto a la violación de la Constitución, esta Sala de Decisión considera que tampoco se configuró pues la decisión del Tribunal de solicitar el certificado de salarios con el propósito de tener certeza sobre la suma ejecutada no es desproporcionado y corresponde a la necesidad de conocer cuáles eran los valores devengados por el accionante por concepto de gastos de representación a fin de establecer si la suma que ya había reconocido el municipio de Villavicencio no correspondía a la que se le debió reconocer y por el cual se ejecutaría a la entidad territorial. Sostener lo contrario, que no era necesario el certificado solicitado, sería aceptar que el funcionario judicial podía librar mandamiento de pago sin tener certeza sobre la suma que se ejecutaría, circunstancia que sí es contraria a la Constitución, porque no se puede exigir una obligación respecto de la que no se tiene certeza si se cumplió o no.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 422 / CPACA - ARTÍCULO 297 / CPACA - ARTÍCULO 298 / CPACA - ARTÍCULO 299

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D. C. trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00755-01 (AC)

Actor: CARLOS EDUARDO ROJAS LADINO

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META Y OTRO

Tema: Tutela contra providencia judicial / derechos a la igualdad y de acceso a la administración de justicia / defecto sustantivo, desconocimiento del precedente y violación de la Constitución y la Ley / proceso ejecutivo

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala de Subsección decide la impugnación presentada por el señor Carlos Eduardo Rojas Ladino en contra de la sentencia del 19 de junio de 2020 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado que declaró la improcedencia del amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

La solicitud de protección a los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia tiene sustento en los siguientes:

1. HECHOS

Con motivo de la condena¹ impuesta por el Tribunal Administrativo del Meta en sentencia del 31 de enero de 2012 y al considerar que el municipio de

¹ La condena se impuso dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició el aquí accionante contra el municipio de Villavicencio para que fuera reintegrado en el cargo

Villavicencio no le pagó la totalidad de lo ordenado, el señor Carlos Eduardo Rojas Ladino presentó demanda ejecutiva contra dicha entidad territorial para que se librara mandamiento de pago a su favor por valor de \$234.156.216 correspondiente a la reliquidación, reconocimiento y pago de los factores de gastos de representación, sueldos, prestaciones, intereses moratorios, cesantías, primas y demás emolumentos salariales causados desde su desvinculación, sin efectuar ningún descuento.

El proceso correspondió en primera instancia al Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio que mediante auto del 20 de noviembre de 2015 se abstuvo de librar mandamiento de pago con fundamento en que el título ejecutivo complejo que aportó, si bien cumplía con los requisitos formales «no aparecía nítido el crédito en el contenido» pues debió allegar el certificado de sueldos y factores salariales devengados antes de su desvinculación de la entidad para establecer si la liquidación efectuada por el municipio de Villavicencio estuvo sustentada en datos y cifras correctas y si se le adeudaba algún concepto distinto a lo ya pagado.

Contra la decisión anterior, interpuso recurso de apelación el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Meta a través de providencia del 12 de septiembre de 2019 en el sentido de confirmarla.

2. PRETENSIONES

La parte accionante solicitó lo siguiente:

«PRIMERA PETICIÓN PRINCIPAL. - Amparar al accionante CARLOS EDUARDO ROJAS LADINO, los siguientes derechos constitucionales fundamentales.

1°. Violación al precedente judicial, por defecto material o sustantivo, que vulnera el debido proceso [...]. 2°. Incumplimiento al derecho a la igualdad [...]. 3°. Transgresión a la confianza legítima [...]. 4°. Imponer acceso limitado a la administración de justicia.

SEGUNDA PETICIÓN PRINCIPAL. - A.- Anular y dejar sin efectos jurídicos la providencia emanada del Tribunal Administrativo del Meta de fecha 12 de septiembre de 2019, que confirma la providencia judicial de primera instancia, dentro del proceso

que fue desvinculado. El Tribunal ordenó el reintegro y el pago del valor de los salarios, primas, vacaciones, bonificaciones, cesantías y demás emolumentos y valores económicos dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta cuando fuera efectivamente reintegrado.

ejecutivo con radicado 2015-00263-00, de negar el mandamiento de pago proferido por el Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio; además. B.- Anular y dejar sin efectos jurídicos, la providencia dictada por el Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio, de fecha 20 de noviembre de 2015, dentro del radicado antes relacionado, que niega el mandamiento ejecutivo.

TERCERA PETICIÓN PRINCIPAL.- Ordenar al Tribunal Administrativo del Meta, para que en un término, no superior a treinta (30) días, contados desde la notificación de la presente tutela, emita una nueva decisión judicial, que reemplace la sentencia dictada con fecha del 12 de septiembre de 2019 dentro del proceso ejecutivo, con radicado N.º 50001-33-33-006-2015-00263-00, ordenando para tal fin, lo siguiente: 1º.-Revocar en todas sus partes, la sentencia de primera instancia, emanada del Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio, en fecha del 20 de noviembre de 2015 [...] y 2º.- En consecuencia se libre mandamiento de pago, en el medio de control antes relacionado.

PETICIÓN SUBSIDIARIA A ESTA TERCERA PETICIÓN PRINCIPAL.- O en consecuencia ordene al citado TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META, para que en el término, no superior a treinta (30) días, dicte nueva providencia, que reemplace la dictada con fecha del 12 de septiembre de 2019 [...], con los siguientes parámetros: A.- Proceda al reconocimiento de la existencia de los requisitos integral de legalidad del título ejecutivo, del pago de los plenos derechos reconocidos, en sentencia judicial dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado [...]. B.- Determine que lo dispuesto en la antes relacionada sentencia judicial no fue íntegramente reconocido, liquidado, ni cancelado, por la entidad condenada, conforme a los factores salariales ordenados reconocer y cancelar, bajo la figura de la indemnización. C.-Proceda a librar mandamiento de pago [...].

CUARTA PETICIÓN – SUBSIDIARIA DE LAS TRES PETICIONES PRINCIPALES. Como derivación del reconocimiento de la vulneración de derechos fundamentales y apoyado en las declaraciones antes relacionadas y solicitadas, suplementariamente se suplica al CONSEJO DE ESTADO que en forma directa revoque y modifique la sentencia de segunda instancia, dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, conforme las facultades judiciales que le asisten vía constitucional de tutela, resolviendo como providencia judicial, lo solicitado en la tercera petición principal o la subsidiaria del mismo punto. »

3. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

De acuerdo con los argumentos expuestos en el escrito de tutela, se entiende que los defectos alegados contra las decisiones judiciales reprochadas son los siguientes:

- **Defecto sustantivo:** en el sentido que la interpretación de las normas aplicables realizada por el Juzgado y el Tribunal accionados es contraria a la Constitución pues obviaron que la sentencia judicial a su favor constituye un título ejecutivo susceptible de solicitar su cumplimiento a través de la demanda ejecutiva que presentó en la medida que contiene una obligación, clara, expresa y exigible.

- **Desconocimiento del precedente:** toda vez que las autoridades judiciales accionadas desconocieron las decisiones del Consejo de Estado y la Corte Constitucional sobre requisitos y condiciones del título ejecutivo complejo cuyo objetivo es garantizar la confianza en las decisiones de los jueces bajo los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima. Como ejemplo citó la sentencia S-638 de 1996 de la Corte Constitucional y los fallos de tutela del 24 de abril de 2019² y del 22 de mayo de 2019³, proferidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

- **Violación de la Constitución:** en el entendido que las decisiones judiciales cuestionadas vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad y de acceso a la administración de justicia por cuanto se desconoció los efectos de la sentencia favorable a sus pretensiones y a pesar de cumplir todas las exigencias legales se le negó el mandamiento ejecutivo en contravía de lo ordenado en la providencia judicial de nulidad y restablecimiento que le reconoció los derechos laborales a su favor. De igual forma, alegó que se omitió el principio de confianza legítima pues se le reconocieron unos derechos laborales que deben ser pagados por el municipio de Villavicencio.

4. TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 9 de marzo de 2020, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado admitió la acción de la referencia y ordenó notificar a los magistrados del Tribunal Administrativo del Meta y al juez sexto administrativo Oral de Villavicencio, como accionados y al alcalde del municipio de Villavicencio, como tercero interesado en las resultas de este asunto para que dentro del

² Radicado: 11001-03-15-000-2018-03153-01.

³ Radicado: 11001-03-15-000-2018-03152-01.

término de dos (2) días siguientes al recibo de la notificación, se pronunciaran sobre los hechos que originaron la solicitud de tutela.

5. INTERVENCIONES

5.1. El Tribunal Administrativo del Meta, a través de una de sus magistradas solicitó que se negara el amparo solicitado toda vez que la decisión reprochada no vulnera derecho fundamental alguno y no se evidencia la configuración de los requisitos generales y especiales de la tutela contra providencia porque el recurso de apelación que presentó el señor CARLOS EDUARDO ROJAS LADINO fue resuelto conforme a lo dispuesto en la normatividad vigente.

En ese sentido, precisó que confirmó el auto del Juzgado que negó el mandamiento de pago pues luego de realizar la valoración de los documentos aportados frente a las normas aplicables no logró tener certeza sobre la obligación que se pretendía ejecutar en el entendido de que el acto administrativo aportado no establecía si el valor que le pagó el municipio de Villavicencio correspondía a lo devengado por el ejecutante en el tiempo que estuvo prestando el servicio según lo dispuesto en la sentencia respecto de la cual solicita su ejecución, en consecuencia, era necesario que el acto administrativo estuviera acompañado del certificado de factores salariales con el propósito de tener claridad del monto de la obligación a ejecutar.

5.2. Las demás partes guardaron silencio.

6. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante sentencia del 19 de junio de 2020 declaró la improcedencia del amparo solicitado pues consideró que la acción de tutela no reunió los requisitos de relevancia constitucional y subsidiariedad por cuanto la parte accionante no cumplió con la carga mínima de identificar y sustentar algún defecto y porque si consideraba que no se le reconocieron algunos emolumentos salariales contaba con la solicitud de adición de la sentencia del Tribunal accionado que condenó al municipio de Villavicencio en la demanda de nulidad y restablecimiento que interpuso con el propósito de lograr su reintegro. De igual forma, aseguró que no se evidenció la configuración de un perjuicio irremediable.

7. IMPUGNACIÓN

La parte accionante impugnó la decisión precitada por las mismas razones que motivaron la acción de tutela de la referencia, es decir, reiteró que las decisiones reprochadas vulneraron los derechos fundamentales invocados en protección.

Adicionalmente, señaló que cumplió con los requisitos de la tutela contra providencia porque argumentó debidamente la acción de amparo y contra la decisión del Tribunal accionado no procedía recurso alguno, en consecuencia, el *a quo* debió dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procedimental y estudiar de fondo la solicitud.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Corresponde a esta Sala de Subsección conocer la presente acción de tutela, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 080 de 2019⁴, en cuanto estipula que «las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto».

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

Antes de plantear los problemas jurídicos que se resolverán en esta instancia, la Sala de Subsección aclara que se estudiará la configuración de los defectos alegados por el accionante solo respecto al auto del Tribunal Administrativo de Meta pues es la providencia que se encuentra en firme y ejecutoriada.

Aclarado lo anterior y de conformidad con lo expuesto, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a responder si:

⁴ Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado.

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

De resultar afirmativo el anterior interrogante, se resolverá si:

- ¿El Tribunal Administrativo del Meta, al expedir la sentencia del 12 de septiembre de 2019 incurrió en un defecto sustantivo, el desconocimiento del precedente y la violación de la Constitución que llevó a la transgresión de los derechos fundamentales invocados en protección por el accionante?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes se procederá a analizar: i) la acción de tutela contra las providencias judiciales, ii) los requisitos generales de procedibilidad, iii) el defecto sustantivo, desconocimiento del precedente y violación de la Constitución y (iv) el caso concreto.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL APLICABLE AL CASO

3.1. LA PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE 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, al ser la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección

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.

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 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, como son:

- i. Que el asunto que esté sometido a estudio sea de evidente relevancia constitucional. Sobre este punto, corresponde al juez de tutela, señalar de forma clara y precisa las razones por las cuales el asunto a resolver tiene tal entidad que afecta derechos fundamentales de alguna de las partes.
- ii. Que en el proceso se hayan agotado todos los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios que se encuentren al alcance de quien demande el amparo, salvo, claro está, que se busque evitar un perjuicio irremediable.
- iii. Que la presentación de la acción cumpla con el requisito de inmediatez. Esto significa que el término de interposición de la tutela sea “razonable y proporcionado” entre el momento en que se presentó la presunta vulneración y el tiempo de presentación de la acción de tutela. Lo anterior, con el fin de velar por los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.
- iv. Que la irregularidad procesal devenga en sustancial: cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera

independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

- v. Identificación de la situación fáctica que devino en la vulneración de derechos: que quien acciona identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.
- vi. Que no se trate sentencias de tutela.

3.2. DEL DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO

De conformidad con la jurisprudencia constitucional⁷, el defecto material o sustantivo se origina en primer momento cuando la autoridad judicial, ya sea juez o tribunal que dicta sentencia, fundamenta su decisión en normas que son inexistentes o inconstitucionales⁸, es decir, se da en los casos en que la autoridad judicial se basa en, “(i) una norma no aplicable al caso, ya sea, porque la norma,(a) no es pertinente de aplicación, (b) se empleó cuando fue derogada y como consecuencia perdió su vigencia, (c) es inexistente, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución, (e) está vigente y es constitucional pero no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, (ii) su interpretación no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable o es errada, (iii) no se da aplicación a las sentencias con efecto Erga Omnes, que son aquellas de aplicación general, (iv) la norma aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución, y finalmente, (v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza para un fin no previsto en la disposición”⁹.

En segundo momento, el defecto material o sustantivo se origina cuando en la estructura de la sentencia, se presenta una contradicción evidente y grosera entre la decisión y los fundamentos que la explican. En este orden de ideas, se produce cuando la decisión “(vi) se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, es decir, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso, (vii) cuando desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso en

⁷ Véase: Sentencias SU-647 de 2017, SU-072 de 2018, SU-168 de 2017, SU-210 de 2017, SU-567 de 2015, entre otras.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-416 de 2015. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

concreto,(viii) no se encuentra debidamente justificada y por ende afecta derechos fundamentales (ix) cuando sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial, (x) y cuando el juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una manifiesta violación de la Constitución”¹⁰. Este defecto, se presenta ante situaciones excepcionales, por lo que se debe demostrar que la decisión judicial es irrazonable, desproporcionada, arbitraria o caprichosa, pues de no ser así, la acción de tutela resultaría improcedente¹¹.

3.3. DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE

En materia de decisiones judiciales, se destaca el respeto por el principio de igualdad (artículo 13 de la C.P.) el cual implica no solamente la igualdad ante la ley sino también la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades y específicamente la igualdad en la interpretación y aplicación de la ley por parte de las autoridades judiciales, preservándose de esta manera la seguridad jurídica y con ella la certeza en los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma¹².

En ese sentido, el precedente judicial¹³ es la figura jurídica que sirve como dispositivo de preservación de la confianza de la ciudadanía en el ordenamiento, pues no solo hace previsibles las consecuencias jurídicas de sus actos sino también materializa la igualdad en la aplicación del derecho¹⁴.

En ese orden sentido, la Corte Constitucional ha diferenciado lo que constituye un antecedente jurisprudencial y el precedente en estricto sentido¹⁵. Por una parte, ha aclarado que antecedente es una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de Derecho que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio y por tanto, tiene un

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-367 de 2018. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

¹² Ver entre otras las sentencias C-836 de 2001, T-1130 de 2003, T-698 de 2004, T-731 de 2006, T-571 de 2007, T-808 de 2007, T-766 de 2008 y T-014 de 2009.

¹³ En la sentencia SU-053 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado., la Corte Constitucional precisó que precedente judicial se concibe como *“la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*.

¹⁴ MARINON, Luiz Guilherme. El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica. *Ius et Praxis*, 2012, vol. 18, no 1, p. 249-266.

¹⁵ Sentencia T-109 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

carácter orientador, lo que no significa que (a) no deba ser tenido en cuenta por el juez al momento de fallar y (b) que lo exima del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad”¹⁶.

Por otra parte, ha precisado que puede predicarse la existencia de un precedente, cuando “(i) los hechos relevantes que definen el asunto pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan un caso del pasado; (ii) la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado constituye la pretensión del caso presente; y (iii) la regla jurisprudencial no ha sido cambiada en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación”¹⁷.

No obstante lo anterior, el sometimiento al precedente no puede convertirse en una camisa de fuerza para el juzgador, por lo que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las autoridades judiciales pueden apartarse válidamente de precedentes previos, bien sean estos verticales u horizontales¹⁸, siempre y cuando cumplan con (i) la **carga de transparencia**, de hacer referencia al precedente del que se va a apartar, y (ii) la **carga de argumentación** que les impone el deber de señalar una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, en la que manifiesten las razones por las cuales se apartan de la regla jurisprudencial; elementos con los que, en palabras de la misma Corte, se protegen el carácter dinámico del derecho y los principios de autonomía e independencia que caracterizan la labor judicial¹⁹.

3.4. VIOLACION DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN

Frente a este defecto, la Corte Constitucional en repetidas ocasiones ha referido que se origina en la obligación que les asiste a todas las autoridades de velar por el cumplimiento del mandato consagrado en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual «la Constitución es norma de normas. En todo

¹⁶ Sentencias T-830 de 2012 y T-714 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁷ Sentencia T-794 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸ Se entiende por precedente vertical aquellas decisiones previas promulgadas por un superior jerárquico y que resultan pertinentes para resolver el caso concreto, y por el horizontal aquellas decisiones fijadas por una autoridad judicial de la misma jerarquía y que resultan relevantes para resolver un caso concreto. Al respecto ver la Sentencias T- 589 de 2007.

¹⁹ Sentencia T-109 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.»²⁰

La jurisprudencia constitucional también ha sostenido que procede la tutela contra providencias judiciales por violación directa de la Constitución en dos casos: (i) cuando se deja de aplicar una disposición *ius fundamental* a un caso concreto; o (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Carta:

«En el primer evento (inaplicación *ius fundamental*), la Corte ha dispuesto que procede la tutela: (i) cuando en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (ii) cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y (iii) cuando el juez en sus resoluciones vulneró derechos fundamentales y no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución. En el segundo, la jurisprudencia ha afirmado que el juez debe tener en cuenta en sus fallos que la Constitución es norma de normas y, por lo tanto, debe aplicar las disposiciones constitucionales con preferencia a las legales mediante el ejercicio de la excepción de inconstitucionalidad»²¹.

Aunque, en principio, la violación directa de la Constitución puede tener una relación directa con otras causales especiales de procedencia, como los defectos sustantivos o el desconocimiento del precedente, la fuerza normativa de la constitución (art. 4) implica que esta sea reconocida como una causal independiente.

4. CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial expuesto y orientados por el primer problema jurídico planteado, la Sala de Subsección evidencia de las pruebas obrantes en el plenario que:

(i) A diferencia de lo considerado por el *a quo*, esta Sala de Decisión considera que la pretensión de amparo constitucional es de marcada relevancia constitucional en la medida en que se contrae a establecer de manera central si el Tribunal Administrativo del Meta con el auto del 12 de septiembre de 2019,

²⁰ SU-336 de 2017, Corte Constitucional

²¹ Sentencia T-094 de 2013, T-209 de 2015 y SU-542 de 2016, Corte Constitucional.

incurrió en la violación de los derechos fundamentales a la igualdad y de acceso a la administración de justicia que le asisten al accionante. Igualmente, se advierte que, aunque en el escrito de acción no se identificarán los defectos alegados de forma expresa, lo cierto es que de los argumentos expuestos en el mismo se logra establecer que estos corresponden al defecto sustantivo, el desconocimiento del precedente y la violación de la Constitución;

(ii) se agotaron todos los medios de defensa porque contra el auto del Tribunal no procedía recurso alguno teniendo en cuenta que la solicitud de adición a que se refiere el a quo solo era procedente contra la sentencia del Tribunal que condenó al Municipio de Risaralda y esta providencia no es la que se reprocha en el presente proceso sino la que negó el mandamiento de pago en el medio de control ejecutivo que interpuso el accionante;

(iii) cumplió con el requisito de inmediatez toda vez que la interposición de la acción se dio en un lapso «razonable y proporcionado» por cuanto la providencia reprochada se profirió el 12 de septiembre de 2019 y la tutela se presentó el 3 de marzo de 2020;

(iv) de encontrarse probados los defectos alegados estos tienen la vocación de vulnerar las garantías fundamentales invocadas en protección;

(v) se identificaron los hechos que sustentan la acción y los derechos que se consideran vulnerados en razón a la actuación de la parte accionada, motivo por el cual este requisito se encuentra cumplido, y

(vi) no se trata de una tutela contra tutela toda vez que la decisión reprochada fue proferida por la jurisdicción contencioso administrativa dentro de un proceso ejecutivo.

De acuerdo con lo expuesto, la acción de la referencia cumple con todos los requisitos de la tutela contra providencia de tal forma que a continuación se resolverá el segundo problema jurídico propuesto.

Al respecto, se advierte que la decisión judicial reprochada fue proferida por el Tribunal Administrativo del Meta el 12 de septiembre de 2019 en el trámite de segunda instancia del proceso ejecutivo iniciado por el señor Carlos Eduardo

Rojas contra el municipio de Villavicencio para que se diera cumplimiento a la orden judicial de ese mismo Tribunal²² que confirmó el fallo del 16 de junio de 2010 proferido por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio que lo condenó en los siguientes términos:

«TERCERO. Ordenar al municipio de Villavicencio, que reintegre a CARLOS EDUARDO ROJAS LADINO al cargo que ocupaba antes de su desvinculación o a otro de igual categoría y remuneración y le pague el valor de los salarios, primas, vacaciones, bonificaciones, cesantías y demás emolumentos y valores económicos dejados de percibir desde el emolumento de su desvinculación hasta cuando sea efectivamente reintegrado.

Tales sumas serán actualizadas en la forma indicada en la parte motiva de esta providencia.»

En el precitado auto, el Tribunal Administrativo del Meta resolvió confirmar la decisión del Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio que negó el mandamiento de pago pues indicó que la inconformidad del demandante recae principalmente en que la liquidación de las prestaciones reconocidas por el municipio de Villavicencio excluyó los gastos de representación Sin embargo, una vez analizado el acto administrativo por el cual la entidad territorial cumplió la condena se advirtió que tuvo en cuenta los gastos de representación en \$244.646.808, de tal manera que para establecer con claridad cuál es la suma que el demandante pretendía ejecutar era necesario contar con la certificación de factores salariales que devengó.

En el contexto anterior, la decisión reprochada no incurrió en el **defecto sustantivo** ni en el **desconocimiento del precedente** alegados toda que el Tribunal accionado analizó las normas aplicables al caso y tuvo en cuenta la jurisprudencia de las altas cortes sobre el asunto como queda demostrado en el texto del auto que se transcribe a continuación:

«En el ordenamiento jurídico, encontramos que el **Código General del Proceso en su artículo 422** dispone que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante

²² Sentencia del 31 de enero de 2012.

y constituyen plena prueba contra él.

En uniforme jurisprudencia de las Altas Cortes²³, se ha sostenido que los títulos ejecutivos deben gozar de ciertas condiciones formales y sustanciales, específicamente el **Consejo de Estado en providencia del 11 de octubre de 2006²⁴**, señaló que las formales consisten en que el documento o el conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación sean auténticos y emanen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal o de cualquier jurisdicción, de un acto administrativo debidamente ejecutoriado o de otra providencia judicial que tuviere fuerza ejecutiva conforme a la Ley.

Por su parte, cuando se refiere a las sustanciales, indica que se traducen en las obligaciones que se acreditan a favor del ejecutante o de su causante y a cargo del ejecutado o del causante, cuando sean claras, expresas y exigibles.

En la misma providencia, se indica que por expresa se entiende cuando la obligación aparece precisa y manifiesta en la redacción misma del título; es decir que, en el documento que contiene la obligación, deben constar, en forma nítida, en primer término, el crédito del ejecutante y, en segundo término, la deuda del ejecutado; tienen que estar expresamente declaradas estas dos situaciones sin que, para ello, sea necesario acudir a lucubraciones o suposiciones.

Es clara cuando aparece fácilmente determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido.

Y, es exigible cuando puede requerirse el cumplimiento de la misma por no estar sometida a plazo o condición.

De igual modo, se clasifican los títulos ejecutivos como singulares y complejos, siendo los primeros aquellos que se encuentran contenidos en un solo documento y los segundos, los que están integrados por un conjunto de documentos.

Ahora, en materia de ejecutivos cuya fuente se desprende de sentencias judiciales **el artículo 297 del CPACA** en su numeral

²³ Corte Constitucional. Referencia: expediente T-6.609.03; Acción de tutela promovida por las ciudadanas Colombia Saldarriaga Betancourt, Yenny Carolina, Paula Andrea y Natalia Palacio Saldarriaga contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira-Sala de Decisión Civil-Familia. Magistrado Sustanciador: Alberto Rojas Ríos; Bogotá, D.C. diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil; Luis Armando Tolosa Villabona, Magistrado Ponente: STC20186-2017. Radicación nº 11001-22-03-000-2017-02586-01.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá D.C. once (11) de octubre de dos mil seis (2006). Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00993-01 (30566). Actor: Construca S.A. Demandado; Instituto Nacional de Vías.

primero contempla que las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante las cuales se ordene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias, entre otros, constituyen título ejecutivo.

De igual modo, **el artículo 298** ídem expresa que, en el anterior caso, si transcurrido un (01) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.

A su vez, **el inciso 2 del artículo 299** señala que “(...) las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento”

El Consejo de Estado ha sostenido que, por regla general, los procesos ejecutivos que se promueven con fundamento en las providencias judiciales, el título ejecutivo es complejo y está conformado por la providencia y el acto que expide la administración para cumplirla, casos donde el proceso ejecutivo se inicia porque la sentencia se acató de manera imperfecta. No obstante, por excepción el título ejecutivo es simple y se integra únicamente con la sentencia, verbi gracia, cuando la administración no ha proferido el acto para dar cumplimiento a la sentencia judicial.²⁵

En el caso, como la demanda ejecutiva que presuntamente se acató de manera imperfecta la Sala pasa a analizar en el caso concreto, si la obligación que alega la parte ejecutante incumplió la parte ejecutada, cumple con el requisito de claridad, pues el *a quo* en el auto que se recurre indica no aparece nítido en el crédito en el título ejecutivo aportado y por su parte el apoderado del ejecutante, refiere que sí.»

En ese sentido, se evidencia que el Tribunal fundamentó su decisión en las normas que rigen la controversia, esto es, el artículo 422 del Código General del Proceso sobre las obligaciones que se pueden demandarse ejecutivamente, los artículos 297, 298 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, relacionados con las sentencias judiciales como títulos ejecutivos y en la jurisprudencia relacionada con el asunto como se destacó.

²⁵ Auto de 7 abril de 2016, Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, expediente 68001-23-31-000-2002-01616-01 (0957-15).

Por otra parte, en cuanto a la **violación de la Constitución**, esta Sala de Decisión considera que tampoco se configuró pues la decisión del Tribunal de solicitar el certificado de salarios con el propósito de tener certeza sobre la suma ejecutada no es desproporcionado y corresponde a la necesidad de conocer cuáles eran los valores devengados por el accionante por concepto de gastos de representación a fin de establecer si la suma que ya había reconocido el municipio de Villavicencio no correspondía a la que se le debió reconocer y por el cual se ejecutaría a la entidad territorial. Sostener lo contrario, que no era necesario el certificado solicitado, sería aceptar que el funcionario judicial podía librar mandamiento de pago sin tener certeza sobre la suma que se ejecutaría, circunstancia que sí es contraria a la Constitución, porque no se puede exigir una obligación respecto de la que no se tiene certeza si se cumplió o no.

En conclusión, toda vez que no se encuentran configurados el defecto sustantivo, el desconocimiento del precedente y la violación de la Constitución, la providencia de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción será revocada y en su lugar se negará el amparo solicitado.

III. DECISIÓN

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

IV. FALLA

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 19 de junio de 2020 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado que declaró la improcedencia del amparo solicitado por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia y en su lugar,

SEGUNDO.- NEGAR el amparo solicitado por el señor CARLOS EDUARDO ROJAS LADINO de conformidad con los argumentos manifestados en esta sentencia.

TERCERO.- LIBRAR las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

CUARTO.- Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta Providencia, **REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

QUINTO.- REGISTRAR la presente providencia en la plataforma SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

NOTA: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.