



Demandante: Alberto Orrego Uribe  
Demandado: Tribunal Administrativo de Caldas y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05245-01

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2022-05245-01  
**Demandante:** ALBERTO ORREGO URIBE  
**Demandados:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS Y OTRO

**Temas:** Tutela contra providencia judicial – proceso ejecutivo

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por el señor Alberto Orrego Uribe contra la sentencia del **18 de noviembre de 2022**, dictada por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección “C”, mediante la cual se declaró improcedente el amparo solicitado.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Con escrito enviado por correo electrónico el 30 de septiembre de 2022 al buzón *web* del Consejo de Estado, el señor Alberto Orrego Uribe, en nombre propio, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Caldas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, con el fin de que le sean amparados sus derechos fundamentales *“al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al trabajo, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social”*.
2. El accionante consideró vulneradas las garantías invocadas, con ocasión de los autos proferidos el 7 de junio de 2022 y el 31 de agosto del mismo año por la autoridad judicial accionada, en el proceso ejecutivo identificado con el N.º 17001-23-33-000-2013-00331-00 promovido por el señor Alberto Orrego Uribe contra la UGPP.
3. Mediante la primera providencia, el Tribunal Administrativo de Caldas decidió que las sumas de dinero que se recaudaran en cumplimiento del auto que libró mandamiento de pago contra tal unidad administrativa, fueran puestas en una cuenta especial hasta tanto hubiera un pronunciamiento definitivo por parte del Consejo de Estado en el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP



contra la sentencia del proceso declarativo que prestó mérito ejecutivo. El segundo auto cuestionado confirmó dicha decisión.

## 1.2. Pretensión

4. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó la protección de sus garantías fundamentales y, en consecuencia, pidió:

*“Se **ORDENE al Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas**, dejar sin efectos la orden de retención de los dineros de reajuste de las mesadas pensionales hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión instaurado por la UGPP, dictada en el auto con fecha del 7 de junio de 2022, notificado por correo electrónico el 8 de junio de la misma anualidad, confirmado mediante proveído A.I. 334 del 31 de agosto de 2022, notificado por correo electrónico el 1 de septiembre de 2022, que inhibieron la orden de recaudo ejecutivo en tanto suspendió de esta manera el pago del reajuste de mi pensión en los términos ordenados en sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada material.*

*Se **ORDENE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP** -, realizar el pago de la obligación contenida en Sentencia de Segunda Instancia proferida por el H. Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección A, bajo la ponencia del Consejero Rafael Francisco Suárez Vargas de fecha de 20 de febrero de 2020, por medio de la cual se confirmó la sentencia proferida el 26 de agosto de 2014 por el Tribunal Administrativo de Caldas dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho identificado con el número único de radicación 17001233300020130033100.*

*Se **ORDENE a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP** -, proceder al reajuste de mi mesada pensional, sin más dilaciones, al valor debidamente reconocido por las autoridades judiciales”.*

## 1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

### 1.3.1. Del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

5. El señor Orrego Uribe, quien trabajó en el Instituto Colombiano Agropecuario ICA, instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la UGPP con el fin de que se declarara la nulidad de las siguientes resoluciones:

- I. 28133 del 3 de octubre de 2002, que reliquidó su pensión de vejez expedida por el subdirector de prestaciones económicas de la Caja Nacional de Previsión Social – de ahora en adelante, Cajanal –.



- II. 5482 del 19 de septiembre de 2003 que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el anterior acto administrativo, en el sentido de confirmarlo, y que proferida por el jefe de la Oficina Jurídica de Cajanal.
  - III. RDP 19795 del 17 de diciembre de 2012, dictada por la UGPP y mediante la cual se le negó la reliquidación de la pensión de vejez.
  - IV. RDP 015230 del 4 de abril de 2013 que confirmó dicha decisión.
6. Mediante sentencia del 26 de agosto de 2014, el Tribunal Administrativo de Caldas accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Por tanto, declaró la nulidad parcial de la Resolución 28133 del 3 de octubre de 2002 y la nulidad total de las Resoluciones 5482 del 19 de septiembre de 2003 expedida por Cajanal y los dos actos administrativos mediante los cuales la UGPP negó solicitud de reliquidación de la pensión de vejez del accionante.
7. Como restablecimiento del derecho, se ordenó reliquidar la referida prestación social en un monto del 75% del promedio de todos los factores salariales devengados sobre los cuales cotizó el señor Orrego Uribe en 1993, pues este era el último año en el que laboró como empleado público. Entre tales factores salariales a incluir citó la asignación básica, el incremento por antigüedad, la bonificación por servicios prestados y las primas de vacaciones, técnica, servicios y navidad. Adicional a ello, el Tribunal dictó que se pagara la diferencia que resultara entre las sumas dejadas de percibir y las ya sufragadas.
8. Como sustento de su decisión, el Tribunal Administrativo de Caldas sostuvo que al 1.º de abril de 1994, el señor Orrego Uribe tenía más de 40 años y contaba con 26 años, 10 meses y 11 días de tiempo de servicio en el ICA. Por tanto, concluyó que estaba cobijado por el régimen de transición consagrado en el artículo 36<sup>1</sup> de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, estimó que el régimen pensional aplicable era el consagrado en la Ley 33 de 1985, según el cual, la pensión debía reliquidarse sobre el 75% de todos los factores salariales percibidos y que sirvieron de base a los aportes durante el último año de servicios, pues dicha norma no señala de forma taxativa aquellos que deben ser tenidos en cuenta para ello.
9. Inconforme con lo anterior, la UGPP interpuso recurso de apelación y sostuvo que, si bien compartía los argumentos de primera instancia con respecto al régimen que cobijaba al señor Orrego Uribe, estaba inconforme con el monto pensional reconocido, pues se debió ordenar que se descontaran de la condena los valores pagados de más al demandante.

<sup>1</sup> “**ARTÍCULO 36. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014\*, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

*La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley”.*



10. Mediante fallo del 20 de febrero de 2020, el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A” confirmó la decisión. Como sustento, argumentó que el recurso interpuesto no cumplió con la finalidad prevista por el artículo 320<sup>2</sup> del Código General del Proceso para su interposición, pues lo solicitado ya había sido decidido a su favor por el Tribunal Administrativo de Caldas, en la medida en que se ordenó que de las mesadas pensionales, se ajustarían a las sumas de lo ya pagado. Como consecuencia, adujo que la apelación no tenía por objeto que se revocara o modificara una decisión desfavorable en su contra y no evidenciaba un interés real para el recurrente.

### 1.3.2. Del proceso ejecutivo

11. Ante el incumplimiento por parte de la UGPP de la orden dada en la sentencia, el tutelante inició un proceso ejecutivo. Mediante providencia del 18 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo de Caldas libró mandamiento de pago a favor del señor Orrego Urbe y contra dicha entidad por las sumas de 315'473.456 pesos por concepto de capital y 39'402.748 pesos por intereses de mora.

12. Argumentó que presentó cuenta de cobro remitida a la UGPP el 16 de febrero de 2021 mediante correo electrónico frente a la cual no se había dado cumplimiento. En este orden de ideas, expuso que existía una obligación que cumple con los parámetros del artículo 422 de la Ley 1564 de 2012 y el criterio del Consejo de Estado en relación con los requisitos del documento base de ejecución. Al respecto, dijo que la obligación:

- I. Es clara, pues el contenido de la condena impuesta se entiende en un único sentido.
- II. Es expresa, debido a que emana de la redacción misma de las providencias que le sirven de base.
- III. Es exigible, por no hallarse sometida a plazo o condición.

13. El demandante elevó una solicitud de adición del mandamiento de pago proferido, mediante la cual pidió que se incluyeran, además de las sumas dispuestas por el tribunal, las mesadas pensionales que se causaran desde la presentación de la demanda y los intereses de mora producidos con base en el capital adeudado.

14. Por medio de auto del 30 de marzo de 2022, la autoridad judicial accionada adicionó el mandamiento de pago proferido a favor del señor Orrego Uribe así:

<sup>2</sup> **“Artículo 320. Fines de la apelación.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

*Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71”.*



*“en el sentido de que además de las sumas cuyo pago se ordenó, la orden de pago incluye aquellas mesadas pensionales e intereses de mora que se causen desde la presentación de la demanda, hasta que se verifique el pago efectivo de la obligación*

*En el caso de las mesadas pensionales que se causen en lo sucesivo, por tratarse de un pago mensual, estas deberán pagarse dentro de los primeros 5 días de cada mes”.*

15. Por su parte, inconforme con el mandamiento de pago proferido en su contra, la UGPP interpuso recurso de reposición y planteó la excepción que denominó *“imposibilidad de la entidad para dar cumplimiento a los fallos base del ejecutivo”*. De igual forma, allegó memorial de excepciones frente a dicha providencia.

16. En el recurso de reposición, indicó que al momento de reconocer la pensión de vejez al demandante, la entidad cometió un error, pues tuvo en cuenta tiempos laborados en una entidad privada<sup>3</sup>, pese a que el reconocimiento se dio en virtud de la Ley 33 de 1985, norma que permite únicamente tomar tiempos de servicio en entidades estatales.

17. A su vez, la UGPP puso de presente que solicitó autorización al pensionado para que se revocara el acto de reconocimiento de la prestación social y que promovió un recurso extraordinario de revisión contra las providencias que prestaron mérito ejecutivo. Dicho mecanismo<sup>4</sup> fue admitido por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante auto del 2 de julio de 2021 y desde el 20 de octubre del año siguiente se encuentra al despacho para proferir fallo<sup>5</sup>.

18. Mediante el memorial de excepciones, planteó las siguientes: i) proceder legal de la entidad, por el error en que habría incurrido al contabilizar el tiempo en el que el pensionado laboró en una entidad privada y; ii) prescripción extintiva de la acción ejecutiva laboral, pues *“los derechos exigibles en beneficio de quien demanda cuya exigibilidad a la fecha de presentación de la demanda, hecho interruptor del fenómeno prescriptivo, data de más de tres años”*.

19. En providencia del 7 de junio de 2022, el Tribunal Administrativo de Caldas negó lo pretendido mediante el recurso de reposición interpuesto, pues consideró que el trámite del recurso extraordinario de revisión no suspende la materialización de la orden judicial de la providencia cuestionada. Argumentó que, en virtud del párrafo del artículo 69 de la Ley 2080 de 2021<sup>6</sup> *“en ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia”*.

<sup>3</sup> CORPOICA.

<sup>4</sup> Identificado con radicado 11001-03-15-000-2020-04910-00.

<sup>5</sup> Al interior de dicho trámite, la UGPP solicitó la suspensión provisional de la sentencia recurrida, la cual fue declarada improcedente por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante el auto admisorio. Lo anterior, pues consideró que los recursos extraordinarios de revisión no ostentan la naturaleza de un proceso declarativo, pues su objetivo es revisar la pertinencia de los efectos de sentencias que se encuentran ejecutoriadas.

<sup>6</sup> Que modificó el artículo 253 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



20. Manifestó que, por tanto, dicho mecanismo extraordinario no cuenta con la potencialidad de suspender, impedir o perturbar el cumplimiento de la sentencia que originó la demanda ejecutiva. Agregó que, aunado a ello, el Consejo de Estado negó la solicitud de suspensión de las providencias base de la ejecución. Por tanto, descartó como argumento válido la imposibilidad de cumplimiento de la orden judicial.

21. En este orden de ideas, explicó que, por expresa disposición del artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario de revisión que actualmente se tramita, no impide que las órdenes judiciales en cuestión se materialicen. Añadió que la UGPP no aportó nuevos elementos de juicio que permitieran reponer el auto que libró mandamiento de pago y, por tanto, se debía confirmar.

22. Sin embargo, agregó lo siguiente:

*“para esta colegiatura resulta menester garantizar los medios para que la orden judicial se haga efectiva, hallando un equilibrio con la protección del patrimonio público, que podía verse afectado por el pago de la condena en caso de que la sentencia que sirve de base eventualmente desaparezca como consecuencia del aludido recurso extraordinario”.*

23. En este orden de ideas, confirmó el auto con el cual se libró mandamiento de pago contra la UGPP y, a su vez, resolvió lo siguiente:

*“Los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada, serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión aludido, a efectos de evitarle eventuales riesgos patrimoniales al Estado. Sin embargo, al ejecutante le será pagada su pensión mensual en la forma como judicialmente se ordenó reliquidarla”.*

24. El señor Orrego Uribe presentó solicitud de aclaración de la providencia que resolvió el recurso de reposición presentado por la UGPP:

*“en el sentido de indicar a qué se hace referencia por parte del H. Despacho cuando se procede a indicar que los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión interpuesto, esto es, incluyendo los supuestos jurídicos bajo los cuales la orden emitida adopta una medida cautelar de suspensión y conservación en favor de la ejecutada y decreta una suspensión por prejudicialidad del proceso ejecutivo en virtud de lo consagrado en el Código General del Proceso, o en qué sentido se encuentra emitida la orden emitida por H. Despacho, complementando en cualquiera de los casos los motivos de procedencia de la cautela o prejudicialidad ordenada.” (Sic a toda la cita).*

25. Arguyó que, si bien el tribunal indicó que el trámite del mecanismo extraordinario no suspendía el cumplimiento del fallo, adoptó una medida “conservativa y de suspensión” respecto de su derecho pensional, la cual le corresponde adoptar al Consejo de Estado y no a tal corporación. Sostuvo que tales



medidas, previstas por el artículo 594 del Código General del Proceso, proceden sólo a petición de la parte ejecutante y añadió que lo resuelto parece contener una prejudicialidad que no se estudia en el auto. Por tanto, a juicio del accionante, ello denotó una falta de claridad que ameritaba la aclaración pedida.

26. Mediante auto del 14 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo de Caldas negó la solicitud elevada. Puso de presente que el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 permite aclarar las providencias que contengan conceptos o frases que generen duda, siempre y cuando tales expresiones se encuentren en la parte resolutive o incluyan en ella. Por tanto, señaló que su objeto es limitado y tal mecanismo no está instituido para tramitar los desacuerdos o reproches que las partes tengan frente a la decisión adoptada.

27. Esgrimió que en el auto no existían conceptos o frases imprecisas, vagas u oscuras y que lo que se evidenciaba era un desacuerdo del ejecutante frente a lo resuelto. Reiteró el sustento, en relación con la necesidad de buscar un equilibrio entre la efectividad de la orden judicial y la protección al patrimonio público, el cual podría verse afectado por el pago de la condena, en caso de una sentencia favorable al recurso extraordinario de revisión. Al respecto, manifestó lo siguiente:

*“De ahí que la decisión adoptada por el despacho buscó, también por razones prácticas, que al tiempo que se permita el recaudo de las sumas ordenadas en el mandamiento ejecutivo, haciendo efectiva la obligación plasmada en la providencia judicial, se evite un eventual detrimento al patrimonio estatal, que podría materializarse en caso de que el título pierda fuerza de ejecución como resultado de la prosperidad del recurso cuyo trámite se adelanta ante el supremo tribunal de lo contencioso administrativo”.*

28. Contra el auto que resolvió la reposición de la UGPP<sup>7</sup>, el señor Orrego Uribe interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, mediante el cual cuestionó la decisión y reiteró que el mecanismo de revisión interpuesto por la UGPP contra la sentencia que motivó la demanda ejecutiva no interrumpía el cumplimiento de la orden judicial, conforme con el artículo 253 de la Ley 1437 del 2011.

29. En providencia del 31 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Caldas confirmó el auto con el cual *“dispuso conservar temporalmente en una cuenta especial los dineros producto de la medida cautelar decretada dentro del proceso ejecutivo”* y rechazó por improcedente el recurso de apelación contra dicha decisión.

30. Aclaró que, tal como lo señaló el accionante, *“el hecho de que en el Consejo de Estado se encuentre pendiente de resolver el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia que sirve de título de recaudo, no es óbice para adelantar el proceso de ejecución”*; no obstante, puso de presente nuevamente que la decisión de ordenar que se depositaran las sumas recaudadas en una cuenta bancaria especial, de manera temporal, fue con el fin de conciliar el derecho a la tutela judicial efectiva

<sup>7</sup> Proferido el 7 de junio de 2022.



que subyace a las órdenes judiciales, con la protección del patrimonio estatal “*que podría verse menguado ante la posibilidad de que se revoque el título ejecutivo*”.

31. Argumentó que:

*“la ejecución continúa adelantándose en todas sus etapas legales, pese a que de manera paralela se tramite dicho recurso extraordinario, e incluso, la medida cautelar se mantiene en firme y de llegar a confirmarse la sentencia en sede de revisión, los dineros embargados podrán ser entregados al ejecutante inmediatamente”.*

32. En relación con el recurso de apelación, indicó que el actor no impugnó el mandamiento ejecutivo, ni “*el auto con el que se adopte o niegue una medida cautelar, que no es dable en el sub-lite por tener regla especial el proceso de ejecución*” y tampoco el auto relativo al monto de una caución. Por tanto, declaró la improcedencia del mecanismo.

33. El 19 de septiembre de 2022, la demandada profirió providencia mediante la cual se pronunció sobre las excepciones de mérito<sup>8</sup> presentadas por la UGPP contra el auto que libró mandamiento de pago<sup>9</sup>. En virtud del numeral 2 del artículo 442<sup>10</sup> del Código General del Proceso, rechazó por improcedente la excepción denominada “*proceder legal de la entidad*” y corrió traslado al ejecutante de la excepción “*prescripción de la acción ejecutiva laboral*”.

#### 1.4. Sustento de la vulneración

34. La parte actora sostuvo que la autoridad demandada, al proferir el auto censurado incurrió en los defectos **sustantivo, orgánico y procedimental**.

35. En cuanto al **defecto orgánico**, adujo que la autoridad judicial accionada adoptó una:

*“medida cautelar de connotación conservativa para proteger a la parte ejecutada sin tener competencia para ello y definir una prejudicialidad contra expresa prohibición legal que determina que en ningún caso la instauración del recurso extraordinario de revisión suspende la ejecución de la sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada”.*

36. Advirtió que, si bien la autoridad demandada consideró que el trámite del recurso extraordinario no suspende la materialización de la orden judicial de la

<sup>8</sup> Expuestas en el numeral 17 de la presente sentencia.

<sup>9</sup> Cuyo memorial fue allegado junto con el recurso de reposición interpuesto por la UGPP contra dicho auto.

<sup>10</sup> “**ARTÍCULO 442. EXCEPCIONES.**

La formulación de excepciones se someterá a las siguientes reglas:

(...)

2. Cuando se trate del cobro de obligaciones contenidas en una providencia, conciliación o transacción aprobada por quien ejerza función jurisdiccional. Sólo podrán alegarse las excepciones de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos posteriores a la respectiva providencia, la de nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento y la de pérdida de la cosa debida”.





sentencia, lo cierto es que en la parte resolutive del auto indicó que las sumas recaudadas como consecuencia de dicha providencia serían puestos en una cuenta especial hasta que el Consejo de Estado decida de manera definitiva sobre el mecanismo de revisión.

37. Indicó que el tribunal ordenó que se ejecutara una “*medida conservativa*” cuya competencia es del Consejo de Estado como encargado de resolver el mentado recurso y que, por tanto, no le correspondía a la accionada, “*por ir de manera contraria a lo regulado normativamente respecto del efectivo cumplimiento que se le debe dar a la sentencia a pesar de existir un recurso de revisión*”. Agregó que dicha decisión hace “*nugatoria la orden de mandamiento ejecutivo, dejando insoluta la obligación pensional declarada*” a su favor.

38. De tal forma, indicó que con ello se desconoció la disposición normativa contenida en el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011<sup>11</sup> y, en específico, su parágrafo, el cual señala: “*En ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia*”. En este sentido, la autoridad judicial accionada habría incurrido en **defecto sustantivo**.

39. Al respecto, trajo a colación el criterio desarrollado por el Consejo de Estado en auto del 3 de diciembre de 2018<sup>12</sup>, según el cual, las medidas cautelares son improcedentes en el trámite de un recurso extraordinario de revisión, toda vez que no cuentan con la misma naturaleza del proceso declarativo, pues su objetivo es revisar si son pertinentes los efectos de una sentencia que ya se encuentra ejecutoriada. Citó el siguiente extracto textual de la providencia:

*“Esta Corporación se ha pronunciado sobre la procedibilidad de las medidas cautelares en el trámite de los recursos extraordinarios bajo el entendido de que en razón de su naturaleza, las medidas cautelares no son procedentes en el trámite del recurso extraordinario de revisión, en tanto este no corresponde stricto sensu a un proceso declarativo.*

*Igualmente en providencias de esta subsección, siguiendo el precedente de la Sección Quinta, también ha negado la procedencia de medidas cautelares en los referidos trámites, al considerar que este último mecanismo “no ostenta la naturaleza de un proceso declarativo”.*

40. En tal sentido, argumentó que, a pesar de que el Tribunal Administrativo de Caldas indicó que el trámite de ejecución continuaría desarrollándose normalmente en todas sus etapas, lo cierto es que lo decidido en la providencia del 7 de junio de 2022 impedirá que se haga efectiva la entrega de las sumas cuyo pago se ordenó. Esto, dado que tal dinero debe ser consignado a una cuenta bancaria de manera temporal, mientras se resuelve el recurso extraordinario de revisión.

<sup>11</sup> Modificado por el artículo 69 de la Ley 2080 de 2021.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B”. Auto del 03.12.18. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Exp.: 11001-03-26-000-2018-00009-00



41. Por tanto, adujo que el auto cuestionado tiene materialmente un efecto suspensivo de una orden judicial dictada en una sentencia que hizo tránsito a cosa juzgada. Lo anterior, hasta que se resuelva la controversia propuesta mediante el recurso extraordinario de revisión. Esto fue dictaminado por la autoridad demandada sin considerar que “*la orden de pago, por tratarse de una decisión en firme, debe ser incondicional*”.

42. Puso de presente su condición de sujeto de especial protección constitucional como adulto mayor con más de 80 años<sup>13</sup> y alegó la omisión por parte de la demandada en ejercer sus facultades coercitivas frente al recaudo de las sumas que comprometen una obligación de carácter pensional, pese a la consolidación de su derecho a percibir las conforme con las sentencias que hicieron tránsito a cosa juzgada.

43. Por último, enfatizó en que no ha podido acceder de manera efectiva a los derechos que le fueron reconocidos en el proceso declarativo que accedió a la reliquidación de su pensión.

#### **1.5. Trámite de la acción de tutela en primera instancia**

44. A través de auto del 10 de octubre de 2022, el despacho ponente de la Sección Tercera – Subsección “C” del Consejo de Estado: *i)* admitió la tutela; *ii)* ordenó la notificación de la parte accionante y del Tribunal Administrativo de Caldas y la UGPP como autoridades demandadas y *iii)* vinculó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

#### **1.6. Intervenciones:**

Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones:

##### **1.6.1. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**

45. Por medio de escrito enviado el 19 de octubre de 2022 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, la directora jurídica de la entidad solicitó que se declarara la improcedencia de la acción constitucional.

46. Adujo que “*frente a la suspensión del pago del reajuste reconocido al accionante*” el Tribunal Administrativo de Caldas no incurrió en defecto material o sustantivo, pues dicha decisión se ajustó al ordenamiento legal que regula lo atinente al mandamiento de pago.

<sup>13</sup> El señor Orrego Uribe nació el 8 de septiembre de 1942, conforme con el material probatorio obrante en el expediente.



47. Sostuvo que la parte actora no puede pretender usar la acción de tutela como una tercera instancia para revisar las decisiones adoptadas por el juez natural de la causa, “después de haberse agotado un procedimiento establecido en la Ley para el efecto”.

48. Consideró que:

*Frente a la orden en contra de la UGPP de realizar el pago de la obligación contenida en el mandamiento de pago, es improcedente, toda vez que se encuentra en curso una acción de revisión, hasta que no exista una decisión, esta Unidad de ninguna manera podrá pagar suma alguna al accionante.*

49. Indicó que, por medio de la tutela, el accionante persigue un interés económico sin demostrarse la existencia de un perjuicio irremediable “y por cuando el accionante cuenta con otros mecanismos judiciales para resolver el objeto de la presente acción constitucional”.

### 1.6.2. Tribunal Administrativo de Caldas

50. Mediante memorial allegado el 20 de octubre de 2022 al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado, la autoridad judicial accionada consideró que la tutela no superaba el requisito de relevancia constitucional, por lo que debía declararse su improcedencia.

51. Argumentó que en el caso en concreto la acción constitucional propuesta no procede, debido a que la providencia cuestionada “fue expedida conforme a las reglas legales, además con observancia de las normas del debido proceso”.

52. Añadió que las providencias cuestionadas se profirieron “en procura de la protección del patrimonio público”, pues la “orden de disposición transitoria de los dineros en una cuenta especial” se fundamentó en la necesidad de:

*“garantizar los medios para que la orden judicial se haga efectiva, hallando un equilibrio con la protección del patrimonio público que podría verse afectado por el pago de la condena en caso de que la sentencia que le sirve de base eventualmente desaparezca como consecuencia del aludido recurso extraordinario”.*

53. En este orden de ideas, concluyó lo siguiente:

*“De ahí que la decisión adoptada por el despacho buscó, también por razones prácticas, que al tiempo que se permita el recaudo de las sumas ordenadas en el mandamiento ejecutivo, haciendo efectiva la obligación plasmada en la providencia judicial, se evite un eventual detrimento al patrimonio estatal, que podría materializarse en caso de que el título pierda fuerza de ejecución como resultado de la prosperidad del recurso cuyo trámite se adelanta ante el supremo tribunal de lo contencioso administrativo”.*



## 1.7. Sentencia de primera instancia

54. Por medio de sentencia proferida el 18 de noviembre de 2022, notificada el 13 de enero de 2023, la Sección Tercera – Subsección “C” del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la solicitud de amparo y como fundamento de su decisión expuso:

*“La tutela contra providencia judicial tiene un carácter excepcional, por ello, no le corresponde al juez del amparo revisar, ni evaluar la interpretación y el alcance dado por el juez natural del asunto a los preceptos aplicados al resolver la controversia. Este recurso judicial tampoco constituye una instancia adicional al proceso ordinario, ni es un escenario para refutar la valoración probatoria del juez de conocimiento o para que la parte desfavorecida por una decisión proponga «una mejor solución» al caso. Como no se advierte que la decisión cuestionada sea caprichosa o arbitraria y los argumentos expuestos por el solicitante están encaminados a volver sobre la controversia decidida por el juez natural, la tutela es improcedente”.*

## 1.8. Impugnación

55. A través de correo electrónico enviado el 17 de enero de 2023 al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado, el señor Orrego Uribe impugnó la sentencia de primera instancia y solicitó que se revocara para que, en su lugar, se accediera al amparo de sus derechos.

56. Expuso que el *a quo* no tomó en consideración que actualmente tiene más de 80 años y no ha podido gozar de manera efectiva de su pensión en los términos reconocidos mediante sentencia proferida en el proceso declarativo y que hizo tránsito a cosa juzgada. Aunado a ello, alegó que la oportunidad de acceder a los derechos que ya le fueron reconocidos se dilata cada vez más por las acciones de la UGPP y las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Caldas.

57. Arguyó que el juez constitucional ignoró:

*“la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a los eventos en los que la acción de tutela es procedente para reclamar un derecho pensional, de forma excepcional, cuando: (i) el amparo es solicitado por un sujeto de especial protección constitucional; (ii) la falta de pago de la prestación afecta gravemente los derechos fundamentales de quien la solicita; (iii) el interesado ha desplegado actividad administrativa y/o judicial para lograr el reconocimiento de su derecho pensional por los medios ordinarios que tiene para ello; y (iv) se acredita la razón que lleva a concluir que el medio judicial ordinario no puede proteger efectivamente el derecho reivindicado”.*

58. Insistió en el desconocimiento de las normas que rigen la situación en concreto, particularmente, el parágrafo del artículo 253 de la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup>, puesto que la medida impuesta en el auto del 7 de junio de 2022 “*hace nugatoria la orden de mandamiento ejecutivo*” y suspende sus efectos, de forma tal que impide que

<sup>14</sup> Modificado por el artículo 69 de la Ley 2080 de 2021.



se ejecute la sentencia y que se garanticen los derechos reconocidos en el proceso declarativo.

59. En este orden de ideas, señaló que la vulneración de sus derechos por parte de la accionada era evidente ante el desconocimiento de los postulados normativos aplicables al trámite del recurso extraordinario de revisión y, de tal forma, “*desbordó su competencia al decretar una medida de connotación conservativa que es competencia del H. Consejo de Estado como Corporación que tramita el recurso extraordinario*”. Agregó que estas situaciones no fueron objeto de análisis en la sentencia objeto de impugnación.

60. Por consiguiente, concluyó:

*“es claro que la providencia impugnada es absolutamente precaria en el análisis del caso, lo que conlleva a la declaratoria de improcedencia, la cual ni siquiera fue analizada frente al caso en concreto, pues en manera alguna se dice o se explica, porque no se vulneró una expresa disposición legal del parágrafo del artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el Artículo 69 de la ley 2080 de 2021, menos aún, cuáles son las razones que justifican la adopción de una cautela en favor del Estado con el evidente sacrificio de mis derechos fundamentales, como sujeto de especial protección pensional”.*

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

61. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por la parte accionada contra la sentencia del 18 de noviembre de 2022, dictada por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección “C” de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### 2.2. Cuestión previa

62. La acción de tutela se dirigió contra la UGPP al ser la autoridad que presuntamente ha incumplido la orden judicial que prestó merito ejecutivo y sustentó el mandamiento de pago ordenado al interior del proceso objeto de la presente controversia constitucional; sin embargo, la Sala advierte que los argumentos formulados en el escrito cuestionan el auto del 7 de junio de 2022 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas y la providencia del 31 de agosto del mismo año que la confirmó.

63. En efecto, con el mecanismo de amparo se controvertió la orden de disponer temporalmente en una cuenta bancaria especial, las sumas recaudadas como consecuencia del auto que libró mandamiento de pago contra la UGPP “*hasta tanto*



se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión” interpuesto por tal entidad. A su vez, cuestionó el auto que confirmó dicha decisión.

64. En este orden de ideas, la Sala estudiará la controversia propuesta en lo que corresponde al procedimiento de tutela contra providencia judicial. Por tanto, se tendrá a la UGPP como tercero con interés en el resultado del proceso y no como autoridad demandada.

### 2.3. Problema jurídico

65. Corresponde a la Sala determinar si revoca, modifica o confirma la decisión de primera instancia proferida el 18 de noviembre de 2022, por la Sección Tercera – Subsección “C” del Consejo de Estado, a través de la cual declaró la improcedencia del amparo solicitado, para lo cual se deberán resolver los siguientes interrogantes:

- ¿Se superan en este asunto los requisitos de procedibilidad de la tutela?

66. De ser positiva la respuesta a la anterior pregunta, se resolverá el siguiente problema:

- ¿El Tribunal Administrativo de Caldas vulneró los derechos fundamentales invocados, por presuntamente incurrir en los defectos alegados, al proferir los autos del 7 de junio de 2022 y 31 de agosto del mismo año en el proceso ejecutivo con radicado N.º 17001-23-33-000-2013-00331-00 y mediante las cuales cual ordenó y confirmó la decisión de que se dispusieran temporalmente en una cuenta bancaria especial, las sumas de dinero recaudadas como consecuencia del auto que libró mandamiento de pago contra la UGPP “*hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión*” interpuesto por tal entidad?

67. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: *i)* las personas de la tercera edad como sujetos de especial protección constitucional; *ii)* el criterio de la Sección sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial; *iii)* de los requisitos de procedibilidad adjetiva; *iv)* generalidades de los defectos alegados; *v)* análisis del caso en concreto.

### 2.4. Personas de la tercera edad como sujetos de especial protección constitucional

68. En lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la Corte Constitucional los ha definido como aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, física, psicológica, económica o social, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva.



69. En ese sentido, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, las personas de la tercera edad, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y:

*“todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”<sup>15</sup>.*

70. Lo anterior encuentra su fundamento en la Constitución Política que, en los artículos 13 y 43, impone la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea material, es decir, real y efectiva.

71. Ahora bien, el Alto Tribunal sostuvo que la condición de persona de la tercera edad “solo puede ostentarla quien no solo es un adulto mayor, sino que ha superado la esperanza de vida”. Por tanto, argumentó que “no todos los adultos mayores son personas de la tercera edad; por el contrario, cualquier persona de la tercera edad será un adulto mayor”.

72. En este sentido, esta Sala pone de presente que, según los últimos indicadores básicos de salud en Colombia otorgados por el Ministerio de Salud y de Protección Social<sup>16</sup>, la expectativa de vida de los hombres es de 73.69 años, motivo por el cual una persona puede ser considerada de la tercera edad cuando haya superado dicho tiempo de vida.

73. Por su parte, la Constitución Política de Colombia, en sus artículos 13 y 46, contempla la especial protección por parte del Estado y la sociedad a las personas de la tercera edad, de acuerdo con el principio de solidaridad y los preceptos del Estado Social de Derechos que se establecen como el horizonte que debe guiar el actuar tanto de las autoridades como del común de la sociedad<sup>17</sup>. En efecto, como a continuación se percibe, el artículo 46 constitucional consagra un deber de protección y asistencia en favor de los adultos mayores:

**ARTICULO 46.** *El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Séptima de Revisión, Sentencia T-495 del 16.06.10., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>16</sup> Indicadores básicos de salud 2021: situación de salud en Colombia. Ministerio de Salud y Protección social. Documento aprobado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Instituto Nacional de Medicina Legal (INML). Instituto Nacional de Salud (INS). Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/indicadores-basicos-salud-2021.pdf>.

<sup>17</sup> *Ibidem*.



*El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”*

74. En relación con dicha disposición normativa, la Corte Constitucional<sup>18</sup> ha indicado que el Estado debe propender por el cuidado de la vejez como parte del cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Lo anterior, en la medida en que, a pesar del deber de solidaridad que existe en cabeza de la familia, la norma citada habla de una responsabilidad concurrente y, en este sentido, el Estado tiene el deber de contar con una política de cuidado, protección e integración del adulto mayor, cuya ejecución debe garantizarse.

75. En este sentido, dicha Corporación<sup>19</sup> ha establecido que la protección especial a la cual tiene derecho este grupo poblacional se deriva del deterioro natural de las funciones básicas del ser humano que sobrevienen con el paso de los años. Lo anterior, trae como consecuencia inevitable que para tales personas el paso del tiempo sea cada vez más un límite para ser parte del sistema laboral y productivo. En este sentido, el juez constitucional cuenta con la obligación de analizar, caso a caso y mediante un examen holístico, los presupuestos fácticos de quien pueda encontrarse en esta condición especial, so pena de que la omisión de tal deber pueda traducirse en la reproducción de una medida discriminatoria<sup>20</sup>.

76. Por tanto, es fundamental que las autoridades estatales otorguen un trato con enfoque diferencial a estas personas, con el fin de evitar posibles vulneraciones a sus derechos fundamentales y que el examen integral de las condiciones físicas y materiales que rodean a estos sujetos garantice una igualdad efectiva.

77. En tal medida, es necesario que el Estado brinde garantías para que puedan acceder a una pensión, entre otras formas de asistencia social que les posibilite suplir sus necesidades; no obstante, en ocasiones no se tiene acceso a estos soportes, por los que los miembros de este grupo son más susceptibles de caer situación de miseria o pobreza extrema, en comparación con otras poblaciones<sup>21</sup>.

## **2.5. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial**

78. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>22</sup> **unificó** la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-503 del 16.07.14., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente: D-9955

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-799 del 12.11.13., M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Expediente: T-3.971.589

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 31.07.12., M.P. María Elizabeth García González, Rad. 11001-03-15-000-2009-01328-01.





misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>23</sup> y declaró su **procedencia**.<sup>24</sup>

79. Así pues, esta Sección de manera reiterada ha establecido como parámetros para realizar su estudio, que cumpla con los siguientes requisitos: i) relevancia constitucional; ii) que no se trate de tutela contra tutela; iii) inmediatez y iv) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

80. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

81. Es necesario manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## 2.6. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

### 2.6.1. Relevancia constitucional

82. De acuerdo con la Sala, este requisito se encuentra cumplido en el caso en concreto, en primer lugar, por tratarse de una controversia que involucra derechos pensionales, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de un sujeto de especial protección constitucional debido a su condición particular como persona de la tercera edad. Si bien esta situación, en sí misma, no implica necesariamente que el asunto revierta un interés para el juez de tutela que implique un estudio de fondo, sí exige un deber por parte del operador judicial de analizar el caso desde una perspectiva diferencial con el fin de evitar posibles vulneraciones a los derechos fundamentales invocados.

83. En consonancia con lo anterior, en segundo lugar, el accionante cumplió con el deber de evidenciar suficientemente una tensión entre la providencia censurada y el núcleo esencial de las garantías constitucionales alegadas. Esto, al exponer los

<sup>23</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>24</sup> Se dijo en la mencionada sentencia “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”



motivos por los cuales considera que sus derechos – en especial, el debido proceso – se han vulnerado a partir de la decisión de condicionar la ejecución de una orden judicial proferida en el proceso declarativo de reliquidación de su pensión de vejez, en desconocimiento de las normas que regulan el caso en concreto.

84. En este orden de ideas, la controversia propuesta cumple con cumple con las reglas establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia SU-215 de 2022<sup>25</sup>, como pasa a exponerse.

85. Se encuentra que el asunto en cuestión no tiene por objeto la búsqueda de una instancia adicional al proceso ejecutivo en el que se profirió el auto cuestionado y, por tanto, no reemplaza los recursos ordinarios dispuestos para la defensa de los derechos invocados. Esto, pues el interés de la parte actora no es reabrir un debate zanjado por el juez natural de la causa, sino poner de presente que la decisión censurada vulneró gravemente sus derechos pensionales, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia pues, a su juicio:

- I. Se desconocieron las normas procesales que rigen el proceso ejecutivo y, como consecuencia de ello, se habrían vulnerado sus derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, lo que le imposibilitaría el goce de los derechos reconocidos al interior del proceso declarativo,
- II. Se atentó contra el principio de cosa juzgada al condicionar la ejecución de una orden judicial y suspender sus efectos en desconocimiento de las normas que regulan el caso en concreto.
- III. No se consideró su situación como persona de la tercera edad que, al tener 81 años, requiere una especial protección de sus derechos pensionales.

86. Como consecuencia de ello, el asunto no reviste un carácter meramente legal o económico, pues si bien mediante el proceso ejecutivo en cuestión el señor Orrego Uribe busca la ejecución de una orden judicial consistente en el pago de unas sumas de dinero, la controversia constitucional propuesta está encaminada a la protección del núcleo esencial de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, como se expuso con antelación. Distinto es que la eventual retribución económica que le pueda ser reconocida en dicho trámite sea accesoria a la salvaguarda de tales garantías constitucionales, que es el objeto principal del mecanismo de amparo interpuesto.

87. De tal forma, el actor no pretende que esta Sala de Decisión se pronuncie sobre aspectos propios del juez natural de la causa, pues los argumentos expuestos fueron planteados con el objetivo de evidenciar, según su criterio, una decisión arbitraria tomada sin fundamento normativo, lo que derivaría en una clara vulneración a las garantías fundamentales invocadas.

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia SU-215 del 16.06.22. M.P. Natalia Ángel Cabo.



88. Conforme con lo anterior, al tomar una decisión sin ninguna regla procesal que la sustentara, el tribunal vulneró presuntamente el derecho al debido proceso del accionante y, como consecuencia de ello, dejó en estado de indefensión y vulnerabilidad al accionante.

89. Por tanto, el presente asunto reviste de interés constitucional en la medida en que del litigio propuesto se advierte una vulneración al núcleo esencial al debido proceso. Lo anterior, pues la tesis principal formulada por el actor es que el Tribunal Administrativo de Caldas aplicó indebidamente una medida completamente ajena a las normas que regulan el proceso ejecutivo, como lo es la suspensión de los efectos de una sentencia ejecutoriada y que hizo tránsito a cosa juzgada. Con ello, se habría sometido a condición un título ejecutivo que contiene una obligación clara, expresa y exigible.

### 2.6.2. Tutela contra tutela

90. La Sala observa frente al mencionado aspecto, que no se trata de una tutela contra una decisión de la misma naturaleza, ya que las providencias censuradas fueron proferidas en el proceso ejecutivo con radicado N.º 17001-23-33-000-2013-00331-00.

### 2.6.3. Inmediatez

91. En relación con el acatamiento del referido requisito, no se advierte ningún reproche, en vista de que las providencias del Tribunal Administrativo de Caldas fueron proferidas el 7 de junio de 2022 y el 31 de agosto del mismo año. Dado que el accionante interpuso la acción constitucional el 30 de septiembre del mismo año, la Sala considera que se presentó dentro de un término razonable para el ejercicio de la acción de tutela contra providencia judicial, sin necesidad de determinar la fecha en que cobró ejecutoria.

92. Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>26</sup>, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>27</sup>, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial, y reiteró que seis (6) meses es el término prudente para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con ocasión de providencias judiciales.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. M. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>27</sup> c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.



#### 2.6.4. Subsidiariedad

93. En relación con los argumentos expuestos en el escrito de impugnación y de tutela, en primer lugar, se acredita que la parte tutelante no dispone de otros medios de defensa judicial ordinarios. Esto, pues la tutela controvierte tanto el auto del que decidió el recurso de reposición interpuesto por la UGPP contra la providencia que decidió librar mandamiento de pago, como la providencia que confirmó dicha decisión.

94. Se pone de presente que la parte actora no cuenta con mecanismos extraordinarios para cuestionar las providencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Caldas, toda vez que ninguna de las razones presentadas se puede adecuar a las causales de procedencia de los recursos extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.

95. A su vez, es necesario poner de presente que, encontrándose el presente proceso en trámite de proferir sentencia de segunda instancia, el 27 de enero de 2023 la autoridad judicial accionada profirió fallo de primer grado dentro del proceso ejecutivo en cuestión, por medio de la cual se resolvió la excepción denominada por la UGPP como “*prescripción extintiva de la acción ejecutiva laboral*”, en el sentido de declararla como no probada. A su vez, decidió continuar con la ejecución y condenó en costas a la demandada en dicho trámite.

96. Inconforme con lo anterior, la UGPP interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia, el cual fue concedido con efecto devolutivo mediante auto del 21 de febrero de 2023.

97. Si bien el proceso ejecutivo se encuentra en trámite de segunda instancia, los autos cuestionados contienen una decisión definitiva, pues establecieron la condición en la que debía ejecutarse el pago de las sumas adeudadas al señor Orrego Uribe, la cual es objeto de la presente controversia constitucional. A su vez, el recurso de apelación fue concedido con efecto devolutivo, es decir, que no suspende la ejecución en los términos previstos por el Tribunal Administrativo de Caldas. Por tanto, la Sala concluye que la acción de tutela cumplió con el requisito de subsidiariedad.

### 2.7. Generalidades de los defectos alegados

#### 2.7.1. Defecto sustantivo

98. La Corte Constitucional, ha explicado que el defecto sustantivo se presenta cuando “*la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los*



*postulados mínimos de la razonabilidad jurídica*<sup>28</sup>.

99. Puntualmente, el defecto sustantivo lo configuran los siguientes supuestos: el fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente<sup>29</sup> o porque ha sido derogada<sup>30</sup>, es inexistente<sup>31</sup>, inexecutable<sup>32</sup> o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador<sup>33</sup>.

100. La Corte Constitucional también ha previsto los siguientes supuestos para la configuración del defecto referido: no se hace una interpretación razonable de la norma<sup>34</sup>; la disposición aplicada es regresiva<sup>35</sup> o contraria a la Constitución<sup>36</sup>; el ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición<sup>37</sup>; la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma<sup>38</sup>; se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

101. Procederá entonces el amparo constitucional cuando se acredite la existencia de un defecto sustantivo, en cualquiera de los supuestos que se han presentado anteriormente.

### 2.7.2. Defecto orgánico

102. Una de las circunstancias que la Corte Constitucional ha considerado como causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias, es la configuración del defecto orgánico que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia censurada carece, absolutamente, de competencia para ello<sup>39</sup>.

103. Sobre la configuración del referido defecto y su estrecha relación con el debido proceso, resulta pertinente traer a colación lo señalado en la sentencia T-308 de 2014 por la Corte Constitucional<sup>40</sup>, providencia en la que afirma que, en reiterada jurisprudencia de dicha Corporación<sup>41</sup> se ha descrito el defecto en mención

28 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU.159, 06.03.02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia T-043, 27.01.05, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-295, 31.03.05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

29 Corte Constitucional, Sentencia T-189, 03.03.05, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-205, 04.03.04, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

31 Corte Constitucional, Sentencia T-800, 22.09.06, M.P. Jaime Araújo Rentería.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-522 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

33 Corte Constitucional, Sentencia SU-159, 06.03.02, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

34 Corte Constitucional, Sentencias T-051, 30.01.09, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1101, 28.10.2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-018, 22.01.08, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

36 Corte Constitucional, Sentencia T-086, 08.02.07, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

37 Corte Constitucional, Sentencia T-231, 13.04.94, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

38 Corte Constitucional, Sentencia T-807, 26.08.04, M.P. Clara Inés Vargas

39 Corte Constitucional, Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

40 Corte Constitucional, Sentencia T-038 del 28 de mayo de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

41 Sentencias T-162 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-1057 de 2002 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-359 de 2003 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-1293 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-086 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-009 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-446 de 2007, T-1150 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-743 de 2008 M.P.



como aquel en el que se incurre cuando la autoridad que profiere la providencia objeto de tutela no era la competente para conocer el asunto.

104. Así mismo, en la sentencia T-446 de 2007<sup>42</sup> del Tribunal Constitucional, se señaló que:

*“Este criterio de procedibilidad se configura cuando la autoridad que dictó la providencia carecía, en forma absoluta, de competencia para conocer de un asunto. Así entonces, es necesario precisar que cuando los jueces desconocen su competencia o asumen una que no les corresponde, sus decisiones son susceptibles de ser excepcionalmente atacadas en sede de tutela, pues no constituyen más que una violación al debido proceso”*

105. Igualmente, estableció la Corte Constitucional en sentencia T-929 de 2008<sup>43</sup> que, la configuración del defecto orgánico tiene lugar cuando se comprueba la incompetencia del funcionario judicial que profirió la providencia censurada, afectando de esta forma el derecho al debido proceso, ya que el grado de jurisdicción correspondiente a un juez tiene como fin delimitar el campo de su autoridad para hacer efectivo el principio de seguridad jurídica que *“representa un límite para la autoridad pública que administra justicia, en la medida en que las atribuciones que le son conferidas sólo las podrá ejercer en los términos que la Constitución y la ley establecen”*.

106. Por último, el Tribunal Constitucional señaló en sentencia T-757 de 2009<sup>44</sup> que el operador judicial incurre en este defecto y vulnera el derecho al debido proceso, cuando desborda su competencia funcional y temporal, la cual está determinada constitucional y legalmente.

### 2.7.3. Defecto procedimental absoluto

107. De acuerdo con la Corte Constitucional<sup>45</sup>, esta causal se encuentra en los artículos 29 y 228 de la Constitución, los cuales consagran los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y al principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. En términos generales, esta causal se configura cuando el juez actúa completamente por fuera del procedimiento establecido por la ley.

108. Además del defecto procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto, la Corte ha determinado que una autoridad judicial incurre en este yerro cuando se

---

Manuel José Cepeda Espinosa, T-310 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-757 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-446 del 30 de mayo de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-929 del 19 de septiembre de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

<sup>44</sup> Sentencia T-757 del 27 de octubre de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>45</sup> Al respecto ver, entre otras: Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-367 del 04.09.18. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-398 del 23.06.17. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-352 del 15.05.12., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



aparta completamente del procedimiento establecido por el ordenamiento para el trámite de un asunto en particular, principalmente, en dos situaciones:

- I. Se rige por un trámite absolutamente ajeno al pertinente, lo que implica un desvío del cauce del asunto.
- II. Omite etapas sustanciales del procedimiento establecido por la ley, de forma tal, que afecta el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.

## 2.7. Caso en concreto

109. El señor Orrego Uribe, quien es un sujeto de especial protección constitucional debido a su condición de persona de la tercera edad, interpuso acción de tutela contra: *i)* el auto del 7 de junio de 2022 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas, mediante el cual resolvió el recurso de reposición interpuesto por la UGPP contra el auto que libró mandamiento de pago en su contra; *ii)* la providencia del 31 de agosto del mismo año que confirmó tal decisión.

110. Mediante este auto, la autoridad judicial demandada decidió no reponer el auto cuestionado por la ejecutada, pues consideró que el trámite del recurso extraordinario de revisión elevado contra la sentencia de segunda instancia que confirmó la orden de reliquidación de la pensión de vejez del tutelante y que se constituyó como título ejecutivo, no suspendía la materialización de dicha decisión. Esto, en virtud del artículo 69 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el 253 de la Ley 1437 de 2011.

111. En este orden de ideas, explicó que, por expresa disposición del artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, el recurso extraordinario de revisión que actualmente se tramita, no impide que las órdenes judiciales en cuestión se materialicen. Añadió que la UGPP no aportó nuevos elementos de juicio que permitieran reponer el auto que libró mandamiento de pago y, por tanto, se debía confirmar.

112. Sin embargo, agregó lo siguiente:

*“para esta colegiatura resulta menester garantizar los medios para que la orden judicial se haga efectiva, hallando un equilibrio con la protección del patrimonio público, que podía verse afectado por el pago de la condena en caso de que la sentencia que sirve de base eventualmente desaparezca como consecuencia del aludido recurso extraordinario”.*

113. Por consiguiente, confirmó el auto con el cual se libró mandamiento de pago contra la UGPP y, a su vez, resolvió:

*“Los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada, serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión aludido, a efectos de*



*evitarle eventuales riesgos patrimoniales al Estado. Sin embargo, al ejecutante le será pagada su pensión mensual en la forma como judicialmente se ordenó reliquidarla”.*

114. En tal sentido, el pago de las sumas reconocidas al señor Orrego Uribe en el mandamiento de pago, en virtud de la sentencia que ordenó la reliquidación de su pensión, deben ser depositadas en una cuenta bancaria y aquellas serían percibidas por el beneficiario hasta cuando hubiera un pronunciamiento por parte del juez que conoce del recurso extraordinario en mención.

115. Por tanto, el accionante consideró que el Tribunal Administrativo de Caldas sometió el título ejecutivo a una condición que, en términos prácticos, suspendía y perturbaba los efectos de la sentencia que originó la demanda ejecutiva. En tal sentido, argumentó que se desconoció arbitrariamente la disposición normativa contenida en el artículo 253 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que se aplicó una medida completamente ajena al proceso. Como consecuencia de ello, el tutelante consideró que la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos sustantivo, orgánico y procedimental absoluto, conforme con lo expuesto en los numerales 34 – 43 del presente fallo.

116. La Sala advierte que analizarán los cargos propuestos de forma conjunta, pues considera que todos están dirigidos a evidenciar los yerros en los que habría incurrido la accionada al desconocer los presupuestos normativos tanto del artículo 253 de la Ley 1437 del 2011, como de las reglas que regulan el proceso ejecutivo. A su vez, tal como ha sido anunciado, se procederá en el estudio de la presente controversia a partir del método de enfoque diferencial, tomando en consideración la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el señor Orrego Uribe.

117. Es necesario reiterar que el artículo 253 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el 69 de la Ley 2080 de 2021, establece que el trámite del recurso extraordinario de revisión en ningún caso suspenderá el cumplimiento de la sentencia cuestionada.

118. Si bien la autoridad judicial demandada motivó su negativa de reponer el mandamiento de pago en dicha norma, lo cierto es que ordenó que los dineros recaudados como consecuencia del auto que libró mandamiento de pago fueran puestos en una cuenta bancaria especial y, con ello, se suspendió el pago de las sumas reconocidas al beneficiario mediante el fallo del 26 de agosto de 2014 proferido por dicho tribunal y confirmado por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. A pesar de que argumentó que con dicha decisión no afectaba la ejecución de la providencia del declarativo que originó el proceso ejecutivo, la Sala considera que:

- I. Hubo un desconocimiento de las reglas establecidas por el Código General del Proceso en materia del proceso ejecutivo, al someter la efectividad del





título a una condición completamente ajena al trámite<sup>46</sup>.

- II. Como consecuencia accesoria a ello, la demandada perturbó el cumplimiento efectivo de las órdenes dadas por el juez del proceso declarativo, pues aquella condición impide que el señor Orrego Uribe pueda percibir directamente el pago ordenado como restablecimiento de su derecho pensional.

119. Esto, pues el accionante no podrá acceder al goce del derecho restablecido hasta tanto no exista un pronunciamiento definitivo por parte del Consejo de Estado al interior del trámite del recurso extraordinario, lo que deriva en una vulneración al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En efecto, tal como ha sido señalado por esta Corporación<sup>47</sup>, la garantía del cumplimiento efectivo de las órdenes proferidas en las sentencias, se erige en el ordenamiento como uno de los elementos esenciales de tal derecho que debe ser garantizado por la administración de justicia y que se erige como un concepto estructural y organizacional que define a los órganos encargados de dicha función.

120. Esta garantía de raigambre constitucional es necesaria para asegurar la efectividad de los derechos, pues, en los términos de la Corte Constitucional, "*no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso*"<sup>48</sup>. En tal sentido, si bien la demandada afirmó que con la decisión cuestionada no suspendía el cumplimiento de la sentencia que ordenó la reliquidación de pensión de vejez del señor Orrego Uribe, el auto cuestionado impide que se garantice de manera adecuada el acceso al derecho restablecido y la ejecución de tal providencia que lo fundamenta. Ello, a partir del desconocimiento del trámite establecido por el Código General del Proceso para el caso estudiado.

121. Lo anterior pues, se reitera, el tutelante no podrá percibir las sumas reconocidas como restablecimiento de su derecho, dado que tal dinero debe ser consignado a una cuenta bancaria especial a la cual no tiene acceso, mientras el juez del recurso extraordinario de revisión profiere una decisión definitiva<sup>49</sup>. Como se desarrolla a continuación, esta medida es ajena a las normas que regulan el proceso ejecutivo.

122. El Tribunal Administrativo de Caldas no sólo desconoció que el trámite del mecanismo extraordinario no produce ningún efecto suspensivo en el cumplimiento

<sup>46</sup> Como se expondrá más adelante.

<sup>47</sup> Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección “A”. Sentencia de tutela del 28.05.12. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad: 08001-23-31-000-2011-01174-02.

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-268 del 18.06.96. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>49</sup> Al respecto, se precisa que el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011, establece que en "*la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre las restituciones, cancelaciones, perjuicios, frutos, mejoras, deterioros y demás consecuencias de dicha invalidación*".



de la sentencia cuestionada, sino que profirió una decisión sin el sustento normativo adecuado que la motivara. En efecto, el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible, tal como fue reconocida en el auto del 18 de noviembre de 2021 que libró mandamiento de pago, no puede ser sometido a una condición adicional, pues ello desconoce las normas procesales que regulan la controversia en cuestión, principalmente, los artículos 306<sup>50</sup> y 422<sup>51</sup> del Código General del Proceso.

123. Esto, pues el artículo 306 de tal código establece que, una vez formulada la solicitud, el juez librará mandamiento ejecutivo conforme con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, como consecuencia de ello, el cumplimiento de la orden no puede estar supeditado a una condición ajena a dicho título ejecutivo.

124. A su vez, el recurso de reposición contra el auto que libra mandamiento de pago está contemplado como un mecanismo que permite formular elementos de juicio que cuestionen el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales con los que debe cumplir el título ejecutivo, conforme con lo establecido por el artículo 422 del Código General del Proceso. Por tanto, lo decidido por la autoridad judicial está sometido a ello, sin que le sea posible por medio de la providencia que resuelva el recurso, supeditar el cumplimiento de la orden de ejecución a una circunstancia ajena a dicho título.

125. En este orden de ideas, el Tribunal Administrativo de Caldas actuó en desconocimiento del proceso establecido para el trámite en cuestión, al impedir el cumplimiento de la sentencia que originó la demanda ejecutiva, pues a pesar de que confirmó el auto que libró mandamiento de pago contra la UGPP, condicionó la materialización efectiva de la decisión, la cual implica que el señor Orrego Uribe, como beneficiario del fallo, perciba el pago de las sumas allí ordenadas. Esto, pues supeditó la ejecución de dicha obligación clara, expresa y exigible a una condición completamente ajena al proceso ejecutivo y al título de recaudo que lo sustenta.

126. Esta situación se torna más gravosa al considerar la condición de sujeto de especial protección constitucional del tutelante como persona de la tercera edad, a quien se le supeditó la efectividad de los derechos pensionales reconocidos, a una

<sup>50</sup> **Artículo 306. Ejecución.** Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

<sup>51</sup> **Artículo 422. Título ejecutivo.** Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184".



condición ajena al proceso ejecutivo, como lo es la espera de una decisión definitiva al interior del recurso extraordinario de revisión que actualmente se tramita. Esto, sin contar con la certeza del momento en que tendrá lugar dicho pronunciamiento y con una edad que superó el promedio de expectativa de vida.

127. Por tanto, para la Sala el Tribunal Administrativo de Caldas vulneró los derechos fundamentales: *i)* a la tutela judicial efectiva pues, en los términos de la Corte Constitucional<sup>52</sup>, se le restringió al actor la posibilidad de propugnar por la debida materialización, restablecimiento y goce de sus derechos e intereses legítimos y reconocidos; *ii)* al debido proceso, ante la aplicación arbitrario de una condición ajena al procedimiento ejecutivo y; *iii)* de acceso a la administración de justicia, pues la accionada no se sujetó estrictamente al procedimiento previamente establecido, con lo que desconoció las garantías procedimentales propias del caso en concreto<sup>53</sup>.

## 2.8. Conclusión

128. La autoridad judicial accionada vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, ante la configuración de un defecto sustantivo en consonancia con un defecto procedimental absoluto, por la indebida aplicación de los artículos 253 de la Ley 1437 del 2011 y 306 y 422 del Código General del Proceso.

129. Con fundamento en los argumentos expuestos en los párrafos precedentes, **se revocará** la sentencia de primera instancia proferida por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección “C”. En su lugar, se **amparán los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso**, toda vez que la Sala considera que se cuenta con los elementos suficientes para la configuración del **defecto sustantivo y procedimental absoluto**.

130. En consecuencia, **se dejará sin efecto** el auto del 7 de junio de 2022 proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas por medio del cual se decidió lo siguiente:

*“Los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada, serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión aludido, a efectos de evitarle eventuales riesgos patrimoniales al Estado. Sin embargo, al ejecutante*

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-279 del 15.05.13., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>53</sup> Sobre las dimensiones del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia ver, entre otras: Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-799 del 21.10.12., M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-283 del 16.05.13., M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-608 del 12.12.19., M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado;



Demandante: Alberto Orrego Uribe  
Demandado: Tribunal Administrativo de Caldas y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05245-01

*le será pagada su pensión mensual en la forma como judicialmente se ordenó reliquidarla”.*

131. A su vez, se dejará sin efectos el auto del 31 de agosto que confirmó la decisión de “*conservar temporalmente en una cuenta especial los dineros producto de la medida cautelar*”. También se anularán los efectos del auto del 14 de julio de 2022 de resolvió la solicitud de aclaración elevada por la parte actora frente a lo decidido en dicho apartado de la providencia del 7 de junio del mismo año.

132. Como consecuencia de ello, **se ordenará** a dicha autoridad judicial proferir nueva providencia conforme con los parámetros establecidos por las normas procesales y constitucionales que regulan el procedimiento ejecutivo, conforme con lo expuesto en la presente sentencia.

### III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: REVOCAR** la providencia del **18 de noviembre de 2022** dictada por la Sección Tercera – Subsección “C” del Consejo de Estado que **DECLARÓ LA IMPROCEDENCIA** del mecanismo de amparo y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso del señor Alberto Orrego Uribe, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: DEJAR** sin efectos el auto del 7 de junio de 2022, proferido por el Tribunal Administrativo de Caldas en el proceso ejecutivo identificado con el N.º 17001-23-33-000-2013-00331-00, que decidió:

*“Los dineros que se recauden como consecuencia de la providencia impugnada, serán puestos en una cuenta especial, hasta tanto se pronuncie el Consejo de Estado de manera definitiva sobre el recurso de revisión aludido, a efectos de evitarle eventuales riesgos patrimoniales al Estado. Sin embargo, al ejecutante le será pagada su pensión mensual en la forma como judicialmente se ordenó reliquidarla”.*

**TERCERO: DEJAR** sin efectos el auto del 31 de agosto de 2022 que confirmó la decisión de “*conservar temporalmente en una cuenta especial los dineros producto de la medida cautelar*” y el auto del 14 de julio de 2022, ambos proferidos por el Tribunal Administrativo de Caldas al interior del expediente referenciado en el ordinal anterior.



Demandante: Alberto Orrego Uribe  
Demandado: Tribunal Administrativo de Caldas y otro  
Radicado: 11001-03-15-000-2022-05245-01

**CUARTO: ORDENAR** que se profiera una providencia de reemplazo dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de esta decisión, **conforme a los parámetros señalados en la parte motiva de este proveído.**

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes y a los terceros vinculados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**SEXTO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.