



111

Radicación: 11001-03-15-000-2018-04720-00  
Demandante: ANTONIO FARFÁN BARRERO

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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., ocho (8) de agosto de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2018-04720-00  
**Demandantes:** ANTONIO FARFÁN BARRERO  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,  
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "C"  
**Temas:** Acción de tutela contra providencia judicial. Proceso ejecutivo.  
Indemnización compensatoria por imposibilidad de reintegro.  
Defecto sustantivo

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la solicitud de tutela promovida por el señor Antonio Farfán Barrero, por medio de apoderada judicial, contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", en la que pide el amparo constitucional del derecho fundamental al debido proceso, vulnerado, supuestamente, con la sentencia proferida el 20 de junio de 2018, en la que la autoridad judicial accionada revocó el fallo favorable de primera instancia, en el marco de la demanda ejecutiva que interpuso contra la Rama Judicial con el fin de obtener el cumplimiento de la condena obtenida a su favor a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consistente en el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de devengar desde su desvinculación de la Justicia Regional en el año 2000, y su reintegro efectivo al cargo de auxiliar judicial que desempeñaba.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

Del escrito de tutela, se pueden extraer los siguientes hechos relevantes:

El actor, quien se desempeñaba como Auxiliar Judicial Grado I en la Justicia Regional, refirió que con ocasión del desmonte de dicha jurisdicción, ordenado por el artículo 205 transitorio de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de Administración de Justicia, se promulgó la Ley 504 de 1999, que en su artículo 40 transitorio garantizó el derecho al trabajo y la estabilidad laboral de todos los funcionarios y empleados de dicha jurisdicción una vez llegara a su fin, al disponer vincularlos en provisionalidad a los cargos correspondientes de los jueces penales del circuito



especializado, artículo que fue declarado exequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-392 de 6 de abril de 2000.

Indicó que en tanto al término de la Justicia Regional la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no dio cumplimiento al mandato contenido en el mencionado artículo, interpuso demanda de nulidad y restablecimiento contra la Rama Judicial para que se diera cumplimiento a lo allí ordenado, de la que conoció en primera instancia el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, quien, mediante fallo de 20 de mayo de 2004, negó las pretensiones.

Relató que luego de que apelara dicha decisión, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", mediante fallo de 26 de junio de 2008, la revocó y ordenó a la demandada *"reintegrar al actor a uno de los cargos señalados en la Ley 504 de 1999, en provisionalidad"*, y *"pagarle los salarios y prestaciones sociales dejados de devengar desde el 7 de julio de 2000 y hasta que se produzca el reintegro efectivo en el cargo"*, decisión que quedó ejecutoriada el 15 de agosto de 2008.

Sostuvo que por considerar que la Rama Judicial dio cumplimiento parcial a lo ordenado en el fallo, en tanto pagó las sumas adeudadas solo hasta el 31 de marzo 2010 y adujo "imposibilidad jurídica" para cumplir la orden de reintegro, el 10 de febrero de 2015 instauró demanda ejecutiva en su contra, proceso que inició en vigencia de la Ley 1437 de 2011, en la que solicitó como pretensión subsidiaria el pago de una indemnización en el evento en que no se pudiera cumplir en natura con la obligación de hacer, con base en lo dispuesto en los artículos 428 del Código General del Proceso y el 189 del CPACA.

Relató que en primera instancia conoció de la demanda el Juzgado 11 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, quien, en fallo de 27 de marzo de 2017, declaró probado el pago parcial de la obligación y ordenó seguir adelante con la ejecución respecto del reintegro del demandante sin solución de continuidad al cargo de Auxiliar Judicial que se encontrara vacante en alguno de los Juzgados Penales del Circuito Especializados de la ciudad de Bogotá, así como del pago de salarios y prestaciones adeudadas, liquidadas a partir del 1º de abril de 2010, hasta la fecha en que se verificara el reintegro.

Indicó que luego de que la demandada apelara en audiencia dicha decisión, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", mediante providencia de 20 de junio de 2018, revocó la sentencia de primera instancia y declaró probadas las excepciones de *"pago de la obligación e imposibilidad física de cumplir la obligación de hacer"*.

## 2. Fundamentos de la acción

El accionante considera que la sentencia de 20 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", vulnera su derecho fundamental al debido proceso, en tanto incurre en **i) defecto fáctico**, por a) la errónea valoración de las afirmaciones hechas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el oficio de 21 abril de 2014, en el que declaró la imposibilidad jurídica para cumplir la orden de reintegro, por cuanto, en su concepto, *"el Tribunal se limitó a repetir dichas afirmaciones pero no hizo estudio de su veracidad a la luz de la ley y la jurisprudencia, y (...) valoró dicho documento sin atención a los postulados de la sana crítica, en especial de la lógica, pues le creyó, sin más, a la entidad cuando adujo que no era nominadora del cargo en que*



*debía ser reincorporado el actor, afirmación que lleva implícita la contradicción lógica de que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial es representante legal de la Rama Judicial para unas cosas y para otras no y que (...) por tratarse de un cargo de carrera, no era posible el reintegro”.*

De igual forma, considera que el defecto fáctico se configura por cuanto, b) en su criterio, la autoridad judicial accionada no tuvo en cuenta las constancias solicitadas por el juez de primera instancia y aportadas al proceso, en las que se certificó que existían vacantes en los Juzgados Especializados para el cargo de Auxiliar Judicial Grado I, al que debía ser reintegrado conforme con la orden emanada de la sentencia de nulidad y restablecimiento de 26 de junio de 2008, mismas que, considera, probaban que en el caso no existía imposibilidad material de cumplir con lo ordenado.

Aduce que el defecto fáctico también se configura por c) dar por probada, sin estarlo, la excepción de pago total de la obligación de dar, misma que, declara, no podía haberse dado en el caso, en tanto a la fecha de liquidación de las sumas pagadas (31 de marzo de 2010), no se le había reintegrado al cargo que ostentaba y el pago debía hacerse hasta que ese hecho ocurriera, lo que justificó que en primera instancia se declarara probado el pago parcial de la obligación.

Sobre el particular, añade que, en su concepto, si el tribunal accionado consideró que existía *imposibilidad física* para cumplir la orden de reintegro, debió ordenar el pago de la obligación de dar hasta el 21 de abril de 2014, “*fecha en la que la demandada declaró dicha imposibilidad*”, y no considerar, como lo hizo en el fallo objetado, que en la Resolución N° 2259 de 5 de abril de 2010, en la que no se hace mención alguna a la imposibilidad de reintegro, la demandada “*advirtió*” su existencia, argumento con el que justificó la decisión de declarar la excepción de pago total de la obligación.

Igualmente, considera que el defecto fáctico se configura porque la accionada d) le dio valor probatorio a documentos allegados al proceso por fuera de la oportunidad legal para hacerlo, en específico, a una certificación emanada de la Fiscalía General de la Nación, en la que manifestó que el demandante laboraba en esa entidad, prueba que no hacía parte del proceso y que fue desechada en primera instancia por haber sido allegada de forma extemporánea al proceso.

De otra parte, considera que el fallo objetado incurre en ii) **desconocimiento del precedente judicial**, emanado de a) la sentencia C-392 de 2000 de la Corte Constitucional, en la que se dispuso la incorporación en provisionalidad de los servidores de la Justicia Regional, b) “*las sentencias de 28 de agosto de 1996 y 29 de enero de 2008 del Consejo de Estado*”, en las que se indicó que las sumas percibidas con ocasión de una sentencia que ordena un reintegro no constituyen salario, sino indemnización, por lo que no es procedente ordenar descuentos cuando el demandante hubiera desempeñado otro cargo público en el lapso comprendido entre el retiro irregular y el reintegro, y c) la sentencia T-416 de 2016 de la Corte Constitucional, en la que se indicó que se debe aplicar el precedente vigente al momento de los hechos y de la presentación de la demanda que se instaure con base en esos hechos.

Finalmente, el actor señala que aun cuando el tribunal accionado declaró la imposibilidad física por parte de la demandada para cumplir con la orden de reintegro, no ordenó el pago de la indemnización compensatoria debida en el evento



de que no pudiera cumplirse *in natura* con dicha obligación de hacer, conforme con lo estipulado en el artículo 189 del CPACA, indemnización que, aduce, es totalmente diferente de las sumas recibidas como consecuencia del cumplimiento de la obligación de dar y cuyo pago no fue ordenado en la sentencia que se objeta, aun cuando la había solicitado en el escrito de la demanda, situación que si bien no se encuentra enmarcada bajo ningún título, la Sala la estudiara como un posible **iii) defecto sustantivo** por inaplicación de la mencionada norma del CPACA.

### 3. Pretensiones

En el escrito de tutela se formularon las siguientes:

*"PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia a favor del accionante ANTONIO FARFÁN BARRERO.*

*SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS la sentencia emitida dentro del proceso ejecutivo No. 11001-33-35-011-2015-00568-01 por la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual revocó el fallo proferido por el Juzgado 11 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que accedió a las pretensiones de la demanda ejecutiva interpuesta contra la Rama Judicial del Poder Público, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.*

*TERCERO: ORDENAR a la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que profiera una nueva sentencia en la que valoren las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso ejecutivo, y por no estar probadas las excepciones de imposibilidad física y jurídica para cumplir la orden de reintegro y pago total de la obligación, se dé pleno cumplimiento a lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado en el fallo de condena que constituye el título ejecutivo".*

### 4. Pruebas relevantes

Al cuaderno de tutela se allegó el expediente original, en calidad de préstamo, del proceso ejecutivo radicado 2015-00568-00, actor: Antonio Farfán Barrero.

### 5. Trámite procesal

Por auto de 14 de enero de 2019, el despacho admitió la solicitud de tutela, decisión en la que se ordenó notificar al accionante y a la autoridad judicial demandada. Igualmente se ordenó notificar al Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, a la Rama Judicial, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como terceros interesados en el resultado del proceso.

La Secretaría General de esta Corporación libró los oficios 4940 a 4944, todos de 21 de enero de 2018, a fin de darle cumplimiento a la referida decisión.

### 6. Oposición

#### 6.1. Respuesta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C"

En oficio de 22 de enero de 2019, la autoridad judicial accionada rindió informe en el que solicitó que se declarara la improcedencia de la acción, en tanto, alega, el actor utiliza el mecanismo constitucional como una tercera instancia en la cual su intención es debatir nuevamente las pretensiones que le fueron negadas en el



113

proceso ejecutivo, en el que contó con las oportunidades procesales pertinentes para hacer valer sus argumentos.

Añadió que la decisión cuestionada no puede ser catalogada como vulneradora de los derechos invocados, habida cuenta de que se adoptó con fundamento en las normas pertinentes y con la interpretación que de ellas corresponde atendiendo al alcance que sobre las mismas ha efectuado la Corte Constitucional.

## 6.2. Respuesta del Juzgado Once Administrativo de Bogotá

En oficio de 24 de enero de 2019, el titular del despacho rindió informe en el que realizó un recuento de las actuaciones surtidas en el trámite del proceso que originó la controversia, entre las que destacó que se accedió a las súplicas de la demanda sin desconocer las pruebas aportadas y se emitió sentencia conforme al precedente.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Reglamento Interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la sentencia de 20 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", vulnera el derecho fundamental al debido proceso del accionante, por incurrir en **i) defecto fáctico**, por a) la errónea valoración de las afirmaciones hechas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el oficio de 21 abril de 2014, en el que declaró la imposibilidad jurídica para cumplir la orden de reintegro, b) no tener en cuenta las constancias solicitadas por el juez de primera instancia en las que se certificó que existían vacantes en los Juzgados Especializados para el cargo de Auxiliar Judicial Grado I, al que el demandante debía ser reintegrado, c) dar por probada, sin estarlo, la excepción de pago total de la obligación de y d) asignarle valor probatorio a documentos allegados al proceso por fuera de la oportunidad legal para hacerlo, en específico, a una certificación emanada de la Fiscalía General de la Nación, en la que manifestó que el demandante laboraba en esa entidad; en **ii) desconocimiento del precedente judicial**, emanado de las sentencias C-392 de 2000 y T-416 de 2016 de la Corte Constitucional, y las sentencias de 28 de agosto de 1996 y 29 de enero de 2008 del Consejo de Estado y en, **iii) defecto sustantivo** por inaplicación del artículo 189 del CPACA, en tanto decretó que el pago efectuado al actor por la Rama Judicial por concepto de los salarios dejados de percibir correspondía también al pago de la indemnización compensatoria instituida en el mencionado artículo para los casos de imposibilidad de cumplimiento de la obligación *in natura*, sumas que, en criterio del accionante, tienen un origen diferente.



### 3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, *“cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>1</sup> y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup>, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Esta Corporación judicial en la sentencia de unificación emanada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012<sup>3</sup>, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iusfundamental*.

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>4</sup>, precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto *“de sus máximos tribunales”*, en tanto se trata de *autoridades públicas* que *“pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas”*. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>5</sup>.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser verificados, son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada; **(iii)** 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 (...); **(iv)** 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 (...); **(v)** Que la parte actora 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 (...) y **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes: **(i)** Defecto orgánico<sup>6</sup>; **(ii)** Defecto procedimental absoluto<sup>7</sup>; **(iii)** Defecto fáctico<sup>8</sup>; **(iv)** Defecto material o sustantivo<sup>9</sup>; **(v)** Error inducido<sup>10</sup>; **(vi)** Decisión sin

<sup>1</sup> Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

<sup>2</sup> Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

<sup>3</sup> Expediente N° 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González.

<sup>4</sup> Expediente N° 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>5</sup> M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>6</sup> Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

<sup>7</sup> Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

<sup>8</sup> Que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

<sup>9</sup> Como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

<sup>10</sup> Que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.



motivación<sup>11</sup>; (vii) Desconocimiento del precedente<sup>12</sup> y (viii) Violación directa de la Constitución.

Al juez de tutela le corresponde verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales de procedencia, de tal modo que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, siempre y cuando, en principio, hayan sido alegados por el interesado. Estos presupuestos han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup> y de la Corte Constitucional<sup>14</sup>.

En definitiva, la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional, se justifica en el carácter prevalente que se debe dar a la cosa juzgada y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

#### 4. Estudio y solución del caso concreto

##### 4.1. Verificación de los requisitos generales de procedibilidad

En el asunto objeto de estudio, (i) la acción de tutela es de relevancia constitucional, pues debe definirse si se vulneró al accionante el derecho fundamental al debido proceso, con la sentencia proferida el 20 de junio de 2018, en la que la autoridad judicial accionada revocó el fallo favorable de primera instancia, en el marco de la demanda ejecutiva que interpuso contra la Rama Judicial, (ii) el accionante no cuenta con otro medio de defensa judicial, pues se agotó el recurso de apelación en el proceso ejecutivo que originó la controversia, (iii) se cumple el requisito de la inmediatez, toda vez que la providencia objetada fue notificada el 21 de junio de 2018<sup>15</sup> y la acción de tutela se presentó el 18 de diciembre de 2018, esto es, **5 meses y 27 días después**, dentro del término prudencial precisado por esta Corporación; (iv) se identificaron de manera razonable los hechos que generaron la supuesta vulneración de derechos fundamentales y (v) la acción no se dirige contra un fallo de tutela.

Se advierte, entonces, que se han superado los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por lo que la Sala entrará a efectuar el estudio de fondo del asunto bajo consideración.

<sup>11</sup> Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

<sup>12</sup> Se presenta cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

<sup>13</sup> Cfr., Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto (exp. 2016 00134-01), Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (exp. N° 2016-02213-01), Sentencia del 24 de noviembre de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (exp. N° 2016-02568-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2016, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras.

<sup>14</sup> Cfr., Sentencias SU-556 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, SU-542 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, SU-490 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-659 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-874 de 2014, M. P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez, entre otras.

<sup>15</sup> Folio 511, expediente en préstamo.



#### **4.2. El fallo objetado incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento de lo estipulado en el artículo 189 del CPACA, respecto de la indemnización compensatoria en los casos de imposibilidad material de reintegro**

4.2.1. En el presente caso, el accionante considera que la sentencia de 20 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", vulnera su derecho fundamental al debido proceso e incurre en **defecto sustantivo**, por inaplicación del artículo 189 del CPACA, en tanto decretó que el pago efectuado por la Rama Judicial por concepto de salarios dejados de percibir correspondía también al pago de la indemnización compensatoria instituida en el mencionado artículo para los casos de imposibilidad de cumplimiento de la obligación *in natura*, sumas que, en su criterio tienen una naturaleza diferente y cuyo pago no fue ordenado en la sentencia que se objeta, aun cuando la había solicitado en la demanda ejecutiva que inició en vigencia del CPACA, como pretensión subsidiaria.

La Corte Constitucional ha sostenido que la indebida aplicación de las normas también es una modalidad del defecto sustantivo y esta ocurre cuando, a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final que se hace de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación *contra legem*) o claramente lesiva de los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada).

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T-125 de 2012<sup>16</sup> se pronunció en los siguientes términos:

*"El defecto sustantivo, como una circunstancia que determina la procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales, aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su absoluta inadvertencia, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada.*

*Tal como lo señala la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo:*

*(i) Cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador,*

*(ii) Cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación *contra legem*) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes (irrazonable o desproporcionada), y, finalmente,*

*(iii) Cuando el fallador desconoce las sentencias con efectos erga omnes tanto de la jurisdicción constitucional como de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada respectiva".*

<sup>16</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub





*Frente a la configuración de este defecto puede concluirse que, si bien es cierto los jueces, dentro de la esfera de sus competencias, cuentan con autonomía e independencia judicial para interpretar y aplicar las normas jurídicas, dicha facultad no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.*

*Con fundamento en lo anterior, el defecto sustantivo también se presenta cuando se interpreta una norma en forma incompatible con las circunstancias fácticas, y por tanto, la exégesis dada por el juez resulta a todas luces improcedente". (Negritas de la Sala).*

Ahora bien, en tanto el defecto sustantivo alegado está fundamentado en la supuesta aplicación errada de lo estipulado en el artículo 189 del CPACA, respecto de la indemnización compensatoria en los casos en que la obligación de hacer contenida en una sentencia sea imposible de cumplir, la Sala considera necesario traerlo a colación:

**"ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. (...)**

*En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad demandada, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia que resuelva definitivamente el proceso, cuando resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado porque la entidad desapareció o porque el cargo fue suprimido y no existe en la entidad un cargo de la misma naturaleza y categoría del que desempeñaba en el momento de la desvinculación, podrá solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria.*

*De la solicitud se correrá traslado al demandante por el término de diez (10) días, término durante el cual podrá oponerse y pedir pruebas o aceptar la suma estimada por la parte demandada al presentar la solicitud. En todo caso, la suma se fijará teniendo en cuenta los parámetros de la legislación laboral para el despido injusto y el auto que la señale solo será susceptible de recurso de reposición." (Negrilla y subrayas de la Sala).*

Como se observa del texto de la norma transcrita, el artículo 189 del CPACA establece que en los casos en los que resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado (obligación de hacer), la ley prevé la posibilidad de fijar una indemnización compensatoria en su lugar. De allí que la interpretación que de la norma realizó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", en la que equiparó dicha indemnización compensatoria a las sumas recibidas por el demandante como consecuencia del pago de la obligación de dar impuesta a la demandada en la sentencia de nulidad y restablecimiento (pago de salarios y prestaciones dejados de recibir), se avizora lesiva de los intereses legítimos de aquel, pues atribuyó a dicha suma un carácter compensatorio no contemplado en la ley y privó al actor de percibir la compensación a la que tenía derecho por ley, lo que configura un defecto sustantivo conforme con las reglas jurisprudenciales antes transcritas.

Esto, por cuanto, del contenido de la providencia acusada, la Sala observa que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", fundamentó la declaratoria de pago total de la obligación en una interpretación a todas luces errada del precitado artículo, en la que, sin fundamento legal, equiparó el pago recibido por el demandante con ocasión de los salarios y prestaciones



dejados de percibir mientras estuvo desvinculado de la Rama Judicial, con la indemnización por imposibilidad de cumplir la obligación de hacer contenida en el título ejecutivo, es decir, el reintegro al cargo que ostentaba en la Justicia Regional, lo que supone una interpretación incompatible con las circunstancias fácticas del caso, en el que dicha compensación había sido solicitada por el demandante como pretensión subsidiaria. En efecto, en la providencia objetada se adujo sobre el particular<sup>17</sup>:

*"La sala no desconoce la existencia de una decisión judicial que contiene una obligación clara y expresa, pero su exigibilidad no puede quedar sujeta a condiciones de imposible cumplimiento o a hechos futuros e inciertos, cuando concurren razones que no permiten acatar cabalmente lo dispuesto en el título ejecutivo; es por ello, que el nuevo Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, esto es, la Ley 1437 de 2011 reguló el trámite a seguir en estos casos al disponer: (...)*

*En virtud de lo expuesto y aunque la sentencia que se ejecuta fue proferida en vigencia de la normatividad anterior, es decir el Código Contencioso Administrativo, **dadas las particularidades del caso que nos ocupa, era necesario que la entidad buscara el mecanismo alternativo para restablecer el derecho del actor, a través de la indemnización del daño causado, lo cual se realizó a través de los pagos de salarios y prestaciones dejados de percibir hasta cuando la entidad expidió el respectivo acto administrativo de cumplimiento**, pues es allí, cuando se materializa la obligación de dar y se advierte de manera primigenia la imposibilidad de efectuar la obligación de hacer, consistente en el reintegro del actor. (...)*

*Así las cosas, encuentra la Sala que, la entidad condenada dio cumplimiento a la orden impartida por el H. Consejo de Estado mediante Resolución No.2259 del 5 de abril de 2010, en el cual se ordenó el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir por el señor Farfán Barrero desde el 7 de julio del año 2000 al 31 de marzo del año 2010, **la cual debe entenderse a título de indemnización debido a la imposibilidad física de cumplir con la obligación de reintegro**". (Negrillas y subrayas de la Sala).*

En este sentido, para la Sala es claro que la autoridad judicial accionada incurrió en defecto sustantivo, por cuanto, de lo estipulado en el artículo 189 del CPACA, norma aplicable al caso conforme fue puesto de presente en la providencia objetada, derivó una consecuencia jurídica inexistente en su articulado, lo que determinó que en el caso una suma reconocida al demandante fuese considerada pago e indemnización compensatoria simultáneamente, características incompatibles para un único reconocimiento dinerario, lo que sin duda perjudicó los intereses legítimos de la parte demandante en el proceso que originó la controversia y fundamenta el defecto sustantivo alegado.

Por estas razones, la Sala dejará sin efectos la providencia objetada, y ordenará a la autoridad judicial accionada proferir un nuevo fallo en el que tenga en cuenta lo aquí expuesto.

4.2.2. Por lo demás, respecto del supuesto **defecto fáctico** por a) la errónea valoración de las afirmaciones hechas por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en el oficio de 21 abril de 2014, en el que declaró la imposibilidad jurídica para cumplir la orden de reintegro, b) no tener en cuenta las constancias solicitadas por el juez de primera instancia en las que se certificó que existían vacantes en los Juzgados Especializados para el cargo de Auxiliar Judicial Grado I, al que el demandante debía ser reintegrado, c) dar por probada, sin estarlo, la excepción de pago total de la obligación de hacer y d) asignarle valor probatorio a documentos

<sup>17</sup> Folio 508, expediente en préstamo.



118

Radicación: 11001-03-15-000-2018-04720-00  
Demandante: ANTONIO FARFÁN BARRERO

allegados al proceso por fuera de la oportunidad legal para hacerlo, en específico, a una certificación emanada de la Fiscalía General de la Nación, en la que manifestó que el demandante laboraba en esa entidad; y el supuesto **desconocimiento del precedente judicial**, emanado de las sentencias C-392 de 2000 y T-416 de 2016 de la Corte Constitucional, y las sentencias de 28 de agosto de 1996 y 29 de enero de 2008 del Consejo de Estado, la Sala se relevará de su estudio por sustracción de materia, en tanto su eventual configuración perseguía los fines del amparo que se otorgará, es decir, dejar sin efectos la sentencia de 20 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", dentro del proceso ejecutivo interpuesto por el actor.

4.2.3. En conclusión, la Sala accederá al amparo deprecado por el accionante respecto del defecto sustantivo derivado de la errónea interpretación y aplicación del artículo 189 del CPACA, por lo que dejará sin efectos el fallo objetado y ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", que profiera una providencia de reemplazo, en la que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas sobre el particular.

### 5. Razón de la decisión

La Sala amparará el derecho fundamental al debido proceso del accionante, en tanto observa que la decisión de decretar que el pago recibido por aquel con ocasión de los salarios y prestaciones dejados de percibir tiene el carácter de indemnización compensatoria, contraviene lo estipulado en el artículo 189 del CPACA, y configura un defecto sustantivo por errónea interpretación normativa.

### III. DECISIÓN

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

### RESUELVE

**Primero.- AMPÁRASE** el derecho fundamental al debido proceso del señor Antonio Farfán Barrero.

**Segundo.- DÉJASE** sin efectos la sentencia de 20 de junio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", dentro del proceso ejecutivo radicado con el N° 11001-33-35-011-2015-00568-01, demandante: Antonio Farfán Barrero.

**Tercero.- ORDÉNASE** al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una providencia de reemplazo, en el marco del proceso ejecutivo radicado con el N° 11001-33-35-011-2015-00568-01, demandante: Antonio Farfán Barrero, en la que tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

**Cuarto.- NOTIFÍQUESE** esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



Radicación: 11001-03-15-000-2018-04720-00  
Demandante: ANTONIO FARFÁN BARRERO

**Quinto.-** En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ  
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO  
Consejera

MILTON CHAVES GARCÍA  
Consejero

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ  
Consejero

