



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”
Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil veintidós (2022)

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-01

Accionante: EDUARDO IGNACIO BOLAÑOS SALAMANCA

Accionado: JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN

Tema: Acción de tutela contra providencia judicial /
improbación acta de conciliación / defecto
procedimental por exceso ritual manifiesto

Acción de tutela - sentencia de segunda instancia



La Sala decide la impugnación formulada por el juzgado accionado contra la sentencia del 22 de octubre de 2021 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca.

I. ANTECEDENTES

El señor Eduardo Ignacio Bolaños, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, con fundamento en los siguientes:

1. Hechos

1.1. El señor Eduardo Ignacio Bolaños es docente y realiza sus aportes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG),



razón por la cual le solicitó el pago de cesantías parciales el 29 de octubre de 2015, las cuales fueron reconocidas por la Secretaría de Educación del municipio de Popayán mediante Resolución N.º 20151700111754; no obstante, no fueron pagadas en el término que estipula la ley.

1.2. Por lo anterior, el 8 de marzo de 2018 solicitó al FOMAG el reconocimiento y pago de la sanción moratoria, petición frente a la cual la entidad guardó silencio, por lo que radicó solicitud de conciliación extrajudicial.

1.3. El 26 de agosto de 2020 se adelantó la diligencia ante la Procuraduría 39 Judicial II de Popayán, en la que se llegó al acuerdo propuesto por la entidad convocada consistente en pagar el 85 % del valor total de la mora equivalente a \$ 16.002.123, por lo que se remitió el expediente al Juzgado Noveno Administrativo de Popayán para su aprobación.



1.4. Dicho despacho, a través de auto del 4 de diciembre de 2020, requirió a las partes para que en el término de dos días allegaran al expediente certificado de la asignación básica del demandante para el 2016 y el acta del comité de conciliación de la entidad donde constaran los parámetros de la propuesta presentada.

1.5. El 18 de diciembre de 2020, el apoderado del demandante le solicitó la ampliación del plazo para allegar la documentación requerida. No obstante, en auto del mismo día, el juzgado improbió el acuerdo conciliatorio, por no haberse subsanado lo requerido por el despacho.

1.6. Contra la anterior decisión el señor Bolaños Salamanca interpuso recurso de reposición, en el que aportó los desprendibles de pago de



2016. Por otra parte, el Ministerio Público aportó el acta del comité de conciliación del FOMAG así como el poder del apoderado de la entidad convocada y la Fiduprevisora S.A. allegó el acta del comité.

1.7. Finalmente, el 14 de abril de 2021, el juzgado decidió no reponer el auto recurrido, al advertir ciertas ambigüedades entre los valores conciliados y los verificados con las pruebas aportadas.

2. Fundamentos de la acción

El demandante manifestó que a pesar de la diferencia entre la liquidación realizada por el despacho y la propuesta conciliatoria, dicha divergencia no es significativa para sus intereses y que, *contrario sensu*, sería más gravoso someterlo a un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho cuya prolongación es de aproximadamente 4 años, pues tendría que soportar la devaluación económica si se tiene en cuenta que dichas sumas no serían indexadas de acuerdo con la tesis actual del Consejo de Estado.



Además, comoquiera que la pretensión es el pago de una sanción por la demora en el pago de las cesantías, la diferencia evidenciada en la liquidación no afecta sus derechos fundamentales, por lo que no se justificaría congestionar a la justicia con un litigio en el que las partes estuvieron de acuerdo con el pago.

3. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior, pidió:

«PRIMERO: solicito al Honorable Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Cauca tutelar los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y debido proceso.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

SEGUNDO: Que en consecuencia de lo anterior REVOCAR los autos 1371 del 18 de diciembre de 2020, y 617 del 14 de abril de 2021, dentro del proceso 19001-33-33-009-2020-00130-00 y ORDENAR al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán aprobar la conciliación prejudicial realizada en la Procuraduría 39 Judicial.

TERCERA: ORDENAR al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán no establecer situaciones de vulneración de derechos fundamentales, como las que dieron lugar a la presente acción» (sic).

4. Intervenciones

Mediante auto del 8 de octubre de 2021, el Tribunal Administrativo del Cauca admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar al Juzgado Noveno Administrativo de Popayán como accionado.

El Juzgado Noveno Administrativo de Popayán expuso que previamente a expedir una decisión de fondo sobre el acuerdo pactado, el despacho denotó algunas inconsistencias presentadas relacionadas con: i) el número de días en mora, ii) el valor de la sanción moratoria adeudada, iii) el nombre del convocante y iv) el valor de la asignación mensual devengada, necesaria para estimar la propuesta económica.



En virtud de las inconsistencias, dispuso mediante auto requerir a las partes para que arribaran el certificado sobre asignación salarial básica percibida por el convocante durante el año 2016, como también el acta del comité de conciliación de la entidad convocada, con los parámetros de la propuesta presentada en trámite prejudicial relacionado con el convocante. Sin embargo, arguyó que la solicitud probatoria fue desatendida por las partes en la oportunidad procesal concedida, por lo que profirió la providencia que resolvió la no aprobación del acuerdo conciliatorio, por cuanto no se aportaron las pruebas necesarias para determinar la legalidad del mismo, con miras a establecer si el monto pactado resultaba o no lesivo para el patrimonio estatal.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

Contra el auto que improbió el acuerdo, el convocante presentó recurso de reposición, con el cual aportó la constancia salarial de ingresos mensuales devengados por el convocante para el año 2016. Por su parte, el Ministerio Público aportó el acta del comité de conciliación.

Pese a ello, dicho despacho negó el recuso formulado, pues a pesar de que se arribaron los medios probatorios indicados, estos no fueron suficientes para corregir las inconsistencias presentadas en el acta de conciliación objeto de estudio de aprobación.

En ese sentido, precisó que la diferencia en las liquidaciones realizadas no fue precisamente lo que motivó la falta de aprobación del acuerdo conciliatorio, pues se lo que evidenció fue que las falencias encontradas en el acta contentiva del acuerdo conciliatorio, no permitían considerar dicho documento como un título ejecutivo claro, expreso y exigible, comoquiera que los fundamentos expuestos por el Ministerio Público con el propósito de avalar lo pactado, presentan una serie de inconsistencias que impiden establecer con claridad la obligación acordada.



En este contexto, el acta fue improbada, por cuanto no se afectaron las garantías fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, puesto que se agotó en debida forma el trámite procesal pertinente para estudio judicial de aprobación de acuerdos prejudiciales y se permitió a las partes su participación efectiva, pero no fueron despejadas las dudas e inconsistencia evidenciadas por el despacho respecto del acta de acuerdo conciliatorio.

Finalmente, señaló que el actor cuenta con una acción judicial para reclamar ante el juez natural sus derechos económicos, por lo que la



tutela se torna improcedente al no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

5. La providencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Cauca mediante sentencia del 22 de octubre de 2021 amparó los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del accionante y, como consecuencia de ello, dispuso:

SEGUNDO.- Dejar sin EFECTOS los autos No. 1371 del 18 de diciembre de 2020 y el No. 617 del 14 de abril de 2021, proferidos por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN y ordenar a esa autoridad que profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta los criterios trazados en esta sentencia.

TERCERO.- INSTAR a la Juez Noveno Administrativo del Circuito de Popayán para que en lo sucesivo aplique de manera efectiva los mecanismos alternativos de solución de conflictos.



Al efecto, señaló que la decisión adoptada por el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán de improbar el acuerdo conciliatorio aludido al advertir ciertos errores relacionados con el porcentaje ofrecido por la entidad respecto del aceptado y el salario devengado por el convocante, desconoció el hecho de que, como lo señaló el mismo Ministerio Público al avalar el acuerdo, este no implicaba una violación de la ley o una lesión al patrimonio público, por lo que dicha decisión dio prevalencia a una formalidad sobre el derecho sustancial, pues le trasladó al convocante un error de la procuraduría, sin plantear alguna medida de saneamiento *so pretexto* de la existencia de otros mecanismos de defensa.

Mecanismos que, además, consideró no eficaces, por cuanto el cúmulo de procesos que actualmente atiende la Jurisdicción de lo Contencioso



Administrativo conlleva que un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho tarde muchos años, con las implicaciones económicas que acarrearán para las entidades públicas, lo que sí afecta realmente el patrimonio público.

6. Impugnación

La juez novena administrativa de Popayán recurrió el fallo de primera instancia, argumentando que el acta de conciliación en la que se plasma el acuerdo conciliatorio es un documento público por medio del cual ese acuerdo trasciende a la vida jurídica y obliga a las partes a cumplir los compromisos allí contemplados, por lo que, para que este importante documento emerja a la vida jurídica de manera plena y eficaz, requiere que el acuerdo, como el acta misma, cumplan con los requisitos legales que marcan su validez.



Por lo anterior, el H. Consejo de Estado ha establecido que las conciliaciones y las providencias judiciales que la aprueban constituyen un título complejo el cual debe contener una obligación clara, expresa y exigible, por lo que la aprobación judicial no es un trámite menor dentro del procedimiento conciliatorio, toda vez que es a partir de la conformidad dada por el juez, cuando el acuerdo produce plenos efectos. Además, la razón de ser del aval judicial en estos trámites tiene que ver con el hecho de que con la conciliación extrajudicial de orden administrativo se pueden ver afectados dineros públicos, por lo que este requisito busca salvaguardar el interés general.

De acuerdo a lo expuesto, manifestó que lo pretendido por el tribunal consiste en que el juez encargado de la revisión del acuerdo sea menos riguroso en la apreciación de los elementos de la conciliación contemplados en el acta levantada por el Ministerio Público, dejando



pasar por alto circunstancias que para el juez constitucional serían formales sin importancia y sin ninguna aparente incidencia, pero que para la suscrita, se constituyen en condiciones no solo relevantes, sino sustanciales a la hora de conformar un título que da paso al pago de dineros de las arcas públicas.

En ese sentido, precisó que para revisar el contenido del acta se deben verificar cuatro acápites: el primero, relacionado con una identificación plena de las partes, la autoridad conciliadora y un breve resumen del trámite surtido; el segundo, la propuesta textual presentada por la entidad convocada; el tercero, relativo a la posición de la parte convocante; y el cuarto, referido a los argumentos a partir de los cuales la procuradora judicial concluye que el acuerdo se ajusta a derecho y no resulta lesivo para el patrimonio público.

Fue entonces en este acápite donde advirtió una serie de inconsistencias relacionadas, entre otras, con la asignación básica salarial devengada por el convocante para el año 2016 ya que, en la misma acta de conciliación se estimaron dos valores diferentes para tal rubro, a saber: a) \$ 3.120.336, según propuesta formulada por la entidad convocada; y b) \$ 3.690.233, según lo indicado por el Ministerio Público al analizar el acuerdo conciliatorio.

Sobre ese primer valor, se menciona en el acta que para el día de la audiencia de conciliación, vía WhatsApp, la apoderada de la entidad manifestó la postura del comité de conciliación de la entidad y, entre otros aspectos, indicó el valor de la asignación básica aplicable (\$3´120.336), el número de días de mora (181) y el valor de la sanción por mora (\$18.826.027) y con base en ello estableció el valor de la propuesta para el acuerdo conciliatorio en la suma de \$ 16.002.123 que corresponden presuntamente al 85 % del valor adeudado.





En ese sentido, entendió la juzgadora que lo manifestado por la apoderada de la entidad fue transcrito de manera literal en la mencionada acta y por ello fue puesto entre comillas. Por otro lado, cuando la Procuradora Judicial abordó el análisis del acuerdo y sus soportes, señaló que el valor del salario devengado por el solicitante asciende a la suma de \$ 3,690.233; que los días en mora son más de 70 que corresponden a una sanción de más de \$ 22,000.000 y que la propuesta equivale aproximadamente al 80 %.

En este contexto, precisó que no solo fue en el valor de la asignación básica del solicitante en la que se presentó la inconsistencia sino también en los días de mora, en el valor de la sanción y en el valor de la propuesta, sobre la cual no quedaba claro si correspondía al 85 % o al 80 %, pues, inclusive el nombre del solicitante fue cambiado en algún aparte del acta.



Por tanto, insistió en que dichas inconsistencias no podían ser obviadas en sede de aprobación de la conciliación, por lo que pidió revocar el fallo de primera instancia, puesto que, en su entender, no incurrió en defecto alguno.

7. Trámite procesal en segunda instancia

7.1. El expediente fue repartido al despacho del magistrado sustanciador para resolver la impugnación formulada el 17 de marzo de 2022.

7.2. Mediante auto del 28 de marzo de 2022, el magistrado ponente de la presente providencia dispuso la notificación de la demanda al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a la Fiduprevisora S.A. y a la Procuraduría 39 Judicial II de Popayán.



En atención a ello, **la Fiduprevisora** allegó memorial en el que, al parecer, se pronunció sobre un asunto diferente al que hoy ocupa la atención de la Sala, puesto que manifestó que *"no es dable afirmar que se haya presentado trasgresión alguna en contra del accionante, pues se han observado las normas del debido proceso, es decir, que el proceso fue adelantado en debida forma y atendiendo los procedimientos legales, tanto así que el juez de segunda instancia, teniendo manifestó (sic) las facultades que tiene de decretar alguna nulidad o revocar las decisiones adoptadas por el juez de primera instancia, lo cual evidencia un control de legalidad a la actuación desplegada en dicha instancia, razón por la cual se concluye la inexistencia de la supuesta vulneración de los derechos fundamentales"*, situación fáctica que no se relaciona con la descrita en el presente asunto.

Las demás autoridades vinculadas guardaron silencio.



II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes descritos, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a establecer:

- ¿La presente solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales?

De resultar afirmativo el anterior interrogante, se determinará:



- ¿El Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, al proferir las providencias del 18 de diciembre de 2020 y de 14 de abril de 2021, mediante las cuales improbió el acuerdo conciliatorio suscrito por el señor Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, incurrió en un exceso ritual manifiesto?

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

En términos generales y de acuerdo con la doctrina constitucional vigente¹ aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta corporación², es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello, en atención a que el ejercicio de la judicatura como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece, y en esa perspectiva, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, es susceptible de ser controlada a través de ese mecanismo constitucional cuando desborda los límites que la Carta le impone.



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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-590-05.

² Sentencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ) Actor: Nery Germanía Álvarez Bello. C.P. María Elizabeth García González.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00

Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

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

Los presupuestos generales responden al carácter subsidiario de la tutela y por lo mismo deben cumplirse en cualquier evento para su interposición, como son: (i) que el asunto que esté sometido a estudio sea de evidente relevancia constitucional; (ii) Que en el proceso se hayan agotado todos los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios que se encuentren al alcance de quien demande el amparo, salvo, claro está, que se busque evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la presentación de la acción cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal devenga en sustancial: cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.; (v) que se identifique la situación fáctica que devino en la vulneración de derechos; y (vi) que no se trate sentencias de tutela.



En ese orden, la doctrina constitucional ha señalado las causales especiales, indicando que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados derechos fundamentales, al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes eventos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error



inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución, y (vi) desconocimiento del precedente.

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

2.1.1. En efecto, esta Sala considera que los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados se encuentran plenamente individualizados.

2.1.2. Así mismo se advierte que la providencia objeto de tutela carece de recursos ordinarios y extraordinarios para obtener el amparo constitucional.

2.1.3. Se observa igualmente que la interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso «razonable y proporcionado», contado desde la fecha de expedición de la última providencia cuestionada (14 de abril 2021) hasta la radicación de la acción de tutela (5 de octubre de 2022).

2.1.4. Finalmente, el asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se centra en establecer una posible vulneración *iusfundamental* como consecuencia del exceso ritual manifiesto en que presuntamente incurrieron las autoridades judiciales cuestionadas.

2.2. Del exceso ritual manifiesto

En cuanto al defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, este ocurre cuando la autoridad judicial utiliza o concibe los procedimientos





ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

como obstáculo para la eficiencia del derecho sustancial, de tal manera que sus actuaciones generan una denegación de la justicia³. Este defecto procedimental puede llegar a afectar la prevalencia del derecho sustancial y el derecho a acceder a la administración de justicia cuando: i) se inaplican normas procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales de cada caso en concreto, ii) se exige cumplir requisitos formales de manera irracional, a pesar de que pueda tratarse de cargas imposibles de cumplir, siempre y cuando dicha circunstancia sea comprobada, iii) se incurre en un exceso de severidad procedimental en la apreciación de las pruebas, iv) o se omite el decreto oficioso de pruebas cuando a ello hay lugar⁴.

Según la jurisprudencia constitucional, la configuración tanto para el defecto procedimental absoluto como el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, en todos sus supuestos fácticos, también requieren: i) que trate de un error procedimental grave y trascendente que influya de manera cierta y directa con el fondo de la decisión; ii) que dicha deficiencia no pueda imputarse directa ni indirectamente a la persona que alega la vulneración al debido proceso; iii) que no se pueda corregir la irregularidad por ninguna otra vía; iv) que se haya alegado la irregularidad dentro del proceso, a no ser que ello hubiere sido imposible por la situación fáctica del caso; y v) que a consecuencia de todo lo anterior se vulneren derechos fundamentales⁵.



³ Corte Constitucional, Sentencia T-053 de 2012.,

⁴ Corte Constitucional, Sentencias, T-1306 de 2001, T-1323 de 2002, T-950 de 2003, T-973 de 2004, T-289 de 2005 y T-053 de 2012.

⁵ Corte Constitucional, Sentencias, C-590 de 2005, T-214 y T-053 de 2012, T-160 de 2013 y SU-770 de 2014.



3. Caso concreto

En el presente asunto, el accionante reprocha las providencias del 18 de diciembre de 2020 y 14 de abril de 2021 mediante las cuales el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán improbió el acuerdo conciliatorio suscrito entre este y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por advertir ciertas inconsistencias en los datos allí consignados.

Al efecto, el Tribunal Administrativo del Cauca, a través de sentencia del 22 de octubre de 2021, concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, al considerar que la decisión adoptada por el juzgado demandado dio prevalencia a formalidades sobre el derecho sustancial, si se tiene en cuenta que los errores advertidos en el acta de conciliación, según podía advertirse, obedecían a fallas en la transcripción de los datos pero no comportaban la violación de la ley y tampoco una afectación del patrimonio público, pues el acuerdo suscrito correspondió a una cifra menor que la que podría haber quedado pactada de acuerdo con el ánimo de la entidad.



Contra dicha decisión, la juez novena administrativa de Popayán interpuso recurso de alzada, insistiendo en que los errores observados en el acta no podían ser obviados por esa judicatura, por lo que pidió revocar el fallo de primera instancia.

Ahora bien, en este contexto, la Sala advierte lo siguiente:

A través de auto del 4 de noviembre de 2020, el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán requirió a las partes convocante y convocada para que allegaran al plenario certificación donde constara



el salario del señor Bolaños Salamanca para el año 2016 así como el acta del comité de conciliación del FOMAG, en el que se evidenciaran los parámetros de la propuesta presentada.

Mediante proveído del 18 de diciembre de 2020, el juzgado improbió el acuerdo conciliatorio, por no haberse aportado los documentos requeridos.

Contra dicho auto, el convocante interpuso recurso de reposición, que fue negado por el mismo despacho el 14 de abril de 2021, bajo las siguientes consideraciones:

“Al respecto se establece que, el señor EDUARDO IGNACIO BOLAÑOS SALAMANCA CRUZ, presentó solicitud de reconocimiento de cesantías parciales bajo el radicado a través del radicado (sic) 2015-CES-061457 del 29 de octubre de 2015, según se indica en el acto de reconocimiento – N° 20151700111754 del 27 de noviembre de 2015 (...), de esta manera el plazo inicial con el que contaba la entidad para el reconocimiento y pago de la prestación venció el 23 de noviembre de 2015, fecha en que el interesado se notificó del acto de reconocimiento y renunció a los recursos de ley y a partir del cual, empezaba a correr el plazo de 45 días para el pago efectivo, el cual venció de manera definitiva el 8 de febrero de 2016 (sic).



Sin embargo, la Resolución No N° (sic) 20151700111754 mediante la cual se reconocieron las cesantías parciales a la demandante (sic), fue expedida el 27 de noviembre de 2015 y el pago de la prestación se realizó finalmente el 12 de agosto de 2016, según se constata de la certificación expedida por FIDUPREVISORA S.A. (...).

El pago tardío de las cesantías reconocidas, configura una mora de más de 6 meses aproximadamente, sancionable con un día de salario por cada día de retardo.

(...)

Así las cosas, fueron **196 días de mora**, contados entre el 8 de febrero de 2016 y el 12 de agosto de 2016, multiplicado por el salario diario devengado por la (sic) demandante en el año 2016. (Asignación básica vigente al momento de la acusación (sic) de la mora).



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

Según comprobante de pago (...), del demandante a febrero de 2016, el convocante devengaba un salario mensual que ascendía al valor de \$ 3.182.743, para un salario diario equivalente al valor de \$ 106.091.

En consecuencia al multiplicar el salario diario básico por el número de días en mora, el valor de la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías, causada en favor del convocante, asciende a la suma de VEINTE MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS VEINTIUN PESOS MTE (4 20.793.921) (...).

Teniendo en cuenta los parámetros leales de surgimiento del derecho, evidencia el despacho, falencias en el acta contentiva del acuerdo conciliatorio inter partes, que no permiten establecer con claridad la obligación, afectándose la condición de título con potencial mérito ejecutivo.

El mencionado título presenta las siguientes ambigüedades:

Ítem	Propuesta entidad	Conforme al acervo probatorio	Diferencia
Fecha de solicitud de las cesantías	29/10/2015	Ídem	Ninguna
Fecha de pago	12/08/2016	Ídem	Ninguna
No. de días en mora	181	196	15
Asignación básica aplicable	\$3.120.336	\$3.182.743	\$62.407
Valor día	\$104.011	\$106.091	\$2.080
Valor de la mora	\$18.826.027	\$20.793.836	\$1.967.809
Propuesta de acuerdo conciliatorio equivalente al 85 % del valor en mora	\$16.002.123	\$17.674.761	\$1.672.638



Con todo, atendiendo la propuesta formulada y su aceptación por parte del convocante, se estimará como ajustada a los parámetros de la conciliación, no obstante el aval efectuado por el Ministerio Público se basó en los siguientes parámetros (...):

Ítem	Propuesta entidad
Fecha de solicitud de las cesantías	29/10/2015
Fecha de pago	12/08/2016
No. de días de mora	Más de 70 días legales para el pago de cesantías reconocidas, sin especificar el número de días a reconocerse por la mora
Valor de la mora	Superior a \$ 22.000.000, que no comporta el ofrecimiento de la entidad convocada, ni las expectativas reales de la parte convocante
Avala el 80% del valor de la mora, como acuerdo conciliatorio	Por debajo del 85% que ofrece la entidad convocada y aceptado por el convocante



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

Valor que arroja el aval de la Procuraduría	\$22.000.000 *80 / 100= \$ 17.600.000.oo, no equivalente al acuerdo inter partes.
---	---

Por su parte, estima como base probatoria del acuerdo la siguiente:

“... (iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, saber: 1) conforme (sic) a la **Resolución 2015017001** del 27 de noviembre de 2015, la solicitud de pago de cesantías se presentó el 29 de octubre de 2015. 2) copia de la **resolución N° 201500017001** del 27 de noviembre de 2015, por la cual el Secretario de Educación y Cultura del Departamento del Cauca en nombre y representación de la NACIÓN – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, reconoció y ordenó el pago de una cesantía parcial. 4) copia de la constancia de la Fiduprevisara (sic) según la cual el pago de las cesantías reconocidas al señor EUDARDO BOLAÑOS estuvo disponible desde el 12 de agosto de 2016. 5) valor del salario devengado por el señor **Aldeur Guevara** que asciende la suma de suma de (sic) \$ **3.690.233**, en el último año de servicios, según consta en la Resolución antes anotada”. (subrayado fuera del texto).

Evidencia el Despacho que las resoluciones estimadas por el Ministerio (sic) no guardan identidad con las aportadas por el convocante en su solicitud de conciliación, toda vez que:

Referida por el Ministerio público	Aportada por el convocante
Resolución 2015017001 del 27 de noviembre de 2015	Resolución 20151700111754 del 27 de noviembre de 2015



Por su parte, respecto al salario devengado por el convocante para el año 2016, denota el Despacho que al momento de la conciliación, no había evidencia probatoria al respecto, elemento probatorio que tan solo fue aportado por la parte convocante (...), al recurrir el auto que improbió el acuerdo conciliatorio (...), en consecuencia, se estima que no había base sólida para establecer si el acuerdo era económicamente viable para las partes o podría generar lesividad al patrimonio público, cuando se estima como evidencia probatoria una valor (sic) de \$ 3.690.233, que es mayor al efectivamente devengado por el convocante en la suma de \$ 3.182.743, y se refiere el ingreso salarial de persona diferente al convocante identificada como “*Aldeur Guevara*”.

Concluye el Despacho de conformidad con lo expuesto, que el acta de conciliación del Radicado N.º 062 del 09 de julio de 2020, contentiva del acuerdo al que llegaron las partes el veintinueve (29) días del mes de septiembre de 2020, NO ES CLARA, en los fundamentos que sirvieron de base para avalar el acuerdo, en tanto que, no guarda coherencia entre la propuesta de la entidad convocada con los medios de prueba estimados por el Ministerio Público con tal finalidad”.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

A partir de lo expuesto, la Sala advierte, tal como lo hizo el Tribunal Administrativo del Cauca, que los errores advertidos por la juez novena administrativa de Popayán al momento de improbar el acta de conciliación se refieren al porcentaje que supuestamente fue aceptado frente al que correspondía, finalmente, la suma acordada, y al salario devengado por el convocante, puesto que se había tomado como referencia uno inferior al que en realidad percibe, lo que indica que si bien es cierto existen errores probablemente ocurridos en la transcripción, ello no indica que se haya lesionado el patrimonio público o se haya quebrantado la ley con dicho acuerdo.

Lo anterior, puesto que, de acuerdo con la providencia cuestionada, el valor de la mora en que incurrió el FOMAG era superior a \$ 22.000.000 y el ofrecimiento aceptado por el convocante correspondió a \$ 16.002.123, valor que resultó ser inferior al 85 % del total adeudado, puesto que, conforme a dicho porcentaje, este correspondía a \$ 17.674.761.



Así pues, aunque existen varias imprecisiones y errores aritméticos en cuanto a los cálculos efectuados, lo cierto es que el señor Bolaños Salamanca, a quien podría pensarse que perjudicaron dichos yerros, aceptó el acuerdo conciliatorio de manera libre y consciente, pues ello se ratificó con la presentación de la presente acción de tutela.

Así pues, la Sala coincide con el *a quo* en que es excesivo improbar el acuerdo conciliatorio *so pretexto* de contener ciertos errores que, incluso, afectan los intereses del convocante y accionante en tutela, pero que, desde ningún punto de vista, implican la violación de la ley o la lesión al patrimonio público, pues lo que se constata es que la cifra acordada es, en todo caso, inferior a la que la entidad estaba dispuesta



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

a pagar por el pago tardío de las cesantías parciales reclamadas por el señor Bolaños Salamanca.

Por el contrario, lo que sí genera cargas mayores en cabeza del convocante y del sistema de justicia es someter dicho asunto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con los costos que ello implica para todos los involucrados, a causa de ciertos errores de transcripción que, se insiste, no evidencian de ninguna forma la lesión al patrimonio público y que, *contrario sensu*, cercenan el acceso efectivo a la administración de justicia del señor Bolaños Salamanca a través de los medios alternativos de solución de conflictos, que, en palabras de la Corte Constitucional, constituyen *"una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal. Esto resulta obvio si las partes llegan a un acuerdo, pues el conflicto se soluciona en el mínimo tiempo posible. Pero aún en el evento en que no se llegue a un acuerdo, la conciliación permite reducir los asuntos objeto de controversia a aquellos que realmente resultan relevantes y desestimula que el litigio se extienda a temas secundarios o a puntos en los que las partes coinciden, con lo cual el eventual proceso judicial resultará menos oneroso en términos de tiempo y recursos al poderse concentrar en los principales aspectos del conflicto"*⁶.



En este contexto, la Sala confirmará el fallo de primera instancia proferido el 22 de octubre de 2021 por el Tribunal Administrativo del Cauca, en tanto, como quedó visto, el Juzgado Noveno Administrativo de Popayán, en las providencias cuestionadas, le dio prevalencia a una formalidad sobre el derecho sustancial, por lo que es procedente el amparo constitucional invocado en el presente proceso.

⁶ Sentencia C-222 de 2013.



ACCIÓN DE TUTELA

Radicado: 19001-23-33-000-2021-00322-00
Demandante: Eduardo Ignacio Bolaños Salamanca

III. DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia del 22 de octubre de 2021 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cauca amparó los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del accionante.

SEGUNDO: REGISTRAR la presente providencia en la plataforma “SAMAI”.

TERCERO: ENVÍESE a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

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

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>

