



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., enero veinticinco (25) de dos mil dieciocho (2018)



RADICACIÓN NÚMERO: 11001-03-15-000-2017-01753-01

ACTOR: IVÁN LEONARDO BRICEÑO CORREDOR  
DEMANDADOS: JUZGADO SEXTO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
VILLAVICENCIO Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DEL META

ASUNTO: ACCIÓN DE TUTELA – FALLO DE  
SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandante en contra del fallo del 8 de noviembre de 2017, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que decidió:

*“1. **Denegar** las pretensiones de la acción de tutela promovida por Iván Leonardo Briceño Corredor, por las razones expuestas.*

*(...)”*

## I. ANTECEDENTES

### 1. La petición de amparo

El señor Iván Leonardo Briceño en nombre propio, ejerció acción de tutela en contra del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta con el fin de que fueran protegidos sus derechos fundamentales al debido



proceso, al acceso a la administración de justicia y la igualdad, presuntamente vulnerados con la expedición de las providencias del 26 de junio de 2015 y 7 de marzo de 2017, proferidas dentro del proceso iniciado por este en ejercicio de la acción ejecutiva con radicado 50-001-33-33-006-2015-00183-00, el cual tenía como objeto el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las sentencias emitidas el 28 de abril de 2011 y 2 de agosto de 2012 por las mismas autoridades judiciales demandadas.

En consecuencia, pretendieron que se dejaran sin efectos las providencias del 26 de junio de 2015 y del 7 de marzo de 2017 expedidas por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio y del Tribunal Administrativo del Meta y, en su lugar, ordenar a las autoridades judiciales demandadas que profieran las decisiones pertinentes para dar trámite al proceso promovido en ejercicio de la acción ejecutiva contra la Contraloría General de la República.

La solicitud de tutela, tuvo como fundamento los siguientes:

## **2. Hechos**

Señaló que mediante la Resolución 660 del 13 de julio de 2005, la Contraloría General de la República declaró insubsistente su nombramiento en el cargo de Gerente Departamental de la Contraloría General de la República en el Departamento de Vichada

Indicó que contra dicha decisión interpuso una demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la cual fue tramitada, en primera instancia, ante el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio. Esta autoridad judicial declaró la nulidad del acto demandado y ordenó al contralor General de la República que reintegrara al señor Briceño Corredor al cargo de Gerente Departamental en el Vichada y se le pagaran los valores correspondientes a los salarios, primas, vacaciones, bonificaciones, cesantías y demás emolumentos y valores económicos dejados de percibir durante el tiempo en que estuvo retirado del servicio, los cuales deben estar debidamente actualizados.



Mencionó que dicha decisión fue confirmada mediante sentencia del 2 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

Aclaró que, en cumplimiento de las decisiones judiciales, la Contraloría General de la República ordenó su reintegro al cargo de contralor provincial 01, mediante la Resolución 2504 del 24 de septiembre de 2012, cargo al cual renunció en esa misma fecha.

Aseguró que el 20 de diciembre de 2012 el gerente de Gestión Administrativa y Financiera de la Contraloría General de la República profirió la Resolución 10643 del 20 de diciembre de 2012 por medio de la cual ordenó el pago de los salarios y prestaciones sociales, excepto el valor de las cesantías, pese a que ya se había realizado el retiro definitivo de la entidad.

Indicó que posteriormente, con la Resolución 029 del 7 de febrero de 2013, la Contraloría General de la República liquidó el valor de las cesantías hasta el 24 de septiembre de 2012, fecha hasta la cual estuvo vinculado, en virtud de la renuncia al derecho de reintegrarse al cargo al que fue restituido.

Sostuvo que en dicho acto administrativo no se liquidaron las bonificaciones quinquenales las cuales se percibieron en el último año o en el momento de la liquidación, tal y como lo señala la norma, por lo que se interpusieron los correspondientes recursos para que se modificara el valor a pagar.

Alegó que los recursos interpuestos fueron decididos mediante las Resoluciones 090 del 12 de abril y 1928 del 12 de junio, ambas de 2013, en las cuales se confirmó lo dispuesto en la Resolución 029 del 7 de febrero de 2013.

Explicó que en atención a que, a su juicio, se le pagaron unos valores inferiores a los que le correspondían, interpuso la acción ejecutiva correspondiente el 16 de abril de 2015.

Señaló que el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, mediante auto del 26 de junio de 2015 resolvió negar el mandamiento de pago solicitado por considerar que la obligación que se predica como incumplida no es suficientemente clara.



Adujo que contra dicha providencia interpuso el recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Meta mediante auto del 7 de marzo de 2017. En este auto se aclaró que no había certeza de la obligación en cabeza de la Contraloría General de la República porque, según la entidad ejecutante, la bonificación especial – quinquenio – no es un factor salarial en la liquidación de las cesantías, lo que escapa de la órbita del proceso ejecutivo.

### **3. Fundamento de la petición**

Aseguró que las decisiones adoptadas dentro del proceso ejecutivo son violatorias de sus derechos fundamentales porque las obligaciones incoadas en la demanda ejecutiva y derivadas del pago defectuoso de las cesantías a las que tenía derecho, sí son claras, expresas y exigibles.

Precisó que la sentencia del 28 de abril de 2011, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio, confirmada por el Tribunal Administrativo del Meta, ordenó el pago de las cesantías causada durante el tiempo en que estuvo retirado del cargo, esto es, hasta el 24 de septiembre de 2012, fecha en la que se ordenó el reintegro, la misma que se debió tener en cuenta para la liquidación de las cesantías.

Explicó que las sentencias del proceso de nulidad y restablecimiento fueron claras en indicar que se ordenaba el pago de salarios, primas, vacaciones, bonificaciones, cesantía y demás emolumentos y valores que hubiere dejado de percibir durante el tiempo que estuvo retirado del servicio, con base en la normatividad correspondiente.

Aclaró que al liquidar las cesantías la Contraloría General de la República no tuvo en cuenta los factores salariales dispuestos en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1160 de 1947, al omitir para la liquidación de las cesantías las bonificaciones cuyo pago percibió en el año 2012, esto es, dentro de los 12 meses anteriores a la liquidación y pago.



Señaló que las providencias atacadas incurrieron en un defecto fáctico, pues las decisiones se adoptaron sin ningún sustento probatorio porque las obligaciones incoadas, contrario a lo manifestado por las autoridades judiciales demandadas, si son claras, expresas y exigibles contenidas en las sentencias proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y que prestan mérito ejecutivo.

Precisó que también se incurrió en un defecto sustantivo porque las cesantías que se reclaman sí están reguladas legalmente, entre otros, en los artículos 2 y 6 del Decreto 1160 de 1947, en concordancia con los artículos 40, 42 y 45 del Decreto 1045 de 1978, normatividad que se desconoció en las providencias del 26 de junio de 2015 y 7 de marzo de 2017 al afirmar que las sumas pretendidas no eran claras o que estaba en discusión la forma en que debían liquidarse.

Señaló que no está justificado que se le exija controvertir, a través de un proceso declarativo, el derecho a las cesantías que ya fue ordenado en las sentencias del 28 de abril de 2011 y 2 de agosto de 2012, puesto que las normas aplicables al caso en estudio claramente establecen que para la liquidación y pago de las cesantías deben tenerse en cuenta el periodo y los factores establecidos en la ley.

Concluyó que, en consecuencia, el proceso ejecutivo interpuesto si era el mecanismo judicial procedente para obtener la liquidación y pago de las cesantías de acuerdo con las normas que la regulan.

#### **4. Trámite de la solicitud de amparo**

Mediante auto del 11 de julio de 2017, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la demanda de la acción de tutela y ordenó notificar el inicio de la actuación a los magistrados que integran el Tribunal Administrativo del Meta y al juez Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio.



Además, vinculó como terceros con interés en las resultas del proceso a la Contraloría General de la República y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

## **5. Argumentos de Defensa**

### **5.1. Contraloría General de la República**

El apoderado de la Contraloría General de la República rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Indicó que las decisiones proferidas por la administración en relación con la liquidación y pago de las cesantías adeudadas al demandante corresponden a una actuación administrativa de carácter particular y concreto, la cual ha debido ser objeto de una controversia ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Precisó que, en consecuencia, para controvertir la legalidad de la actuación administrativa, el demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial idóneo, por cuanto, tal como lo indicaron las autoridades judiciales demandadas, existen falencias en el título que impiden la procedencia de la emisión de la orden de pago a través del proceso ejecutivo.

Aclaró que el actor pretende, a través del proceso ejecutivo, que se declare un derecho económico que, a su juicio, le ha sido desconocido, de suerte que las consideraciones expresadas en las providencias enjuiciadas son válidas, puesto que la certeza del derecho que pretende hacer valer el señor Briceño Corredor, por lo que reiteró que la acción de tutela es improcedente.

Explicó que la controversia expuesta no tiene relevancia constitucional, por cuanto el actor no desarrolló concretamente la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la luz de las causales de procedibilidad que la Corte Constitucional ha demarcado para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. Por el contrario, las providencias judiciales



atacadas respetaron las garantías procesales establecidas dentro del proceso contencioso administrativo.

Adujo que la presente actuación versa sobre un asunto que se encuentra regulado en diferentes normas, esto es, decretos y actos administrativos particulares y concretos que gozan de la presunción de legalidad y, en consecuencia, la acción de tutela es improcedente.

## **5.2. Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio**

El juez Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Indicó que la providencia atacada se basó en que si bien el señor Iván Leonardo Briceño Corredor sí tiene derecho a que se le pague la bonificación especial o quinquenio consagrado en el Decreto 929 de 1976, en la medida en que la Contraloría General de la República le reconoció dicha prestación para los años 2006 y 2011, no era posible librar el mandamiento de pago correspondiente dado que en el expediente no existía soporte alguno que respaldara la cifra cuya ejecución se solicitaba, puesto que la bonificación quinquenal corresponde a un mes de remuneración por cada periodo de 5 años cumplidos al servicio de la entidad.

Explicó que, al haber confrontado el crédito solicitado en la demanda ejecutiva con la bonificación especial y la normatividad aplicable, era claro que no existía soporte legal alguno para que los montos reconocidos fueran ostensiblemente superiores a la asignación mensual del periodo en el cual se causó el derecho, que sería a lo que tendría derecho el demandante como bonificación quinquenal.

Concluyó que el juez del proceso ejecutivo no estaba obligado a librar el mandamiento de pago sobre un crédito que no tiene soporte legal alguno, sobre los montos en los que se cifró dicho recaudo, ni podría adecuarlo a lo legal dado el carácter inquisitivo y adversarial del recaudo mediante este proceso especial.



### **5.3. Tribunal Administrativo del Meta**

La magistrada ponente de la decisión enjuiciada rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Explicó que la decisión atacada se basó en que las bonificaciones quinquenales no fueron reconocidas de manera clara, expresa y exigibles en las sentencias judiciales proferidas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo que el medio de control interpuesto no era el idóneo para declarar la existencia de la obligación.

Alegó que la acción de tutela no debe prosperar, toda vez que no existió una vulneración a los derechos invocados, puesto que la decisión enjuiciada se soportó en la necesidad de que los títulos ejecutivos contengan obligaciones expresas y exigibles y que no requieran de una declaración posterior, pues esta situación desdibuja la naturaleza del proceso ejecutivo.

Indicó que el factor que alegaba el demandante no fue tenido en cuenta en la liquidación de las cesantías porque se causó con posterioridad a la sentencia que se pretende ejecutar y, además, porque no existe claridad sobre la obligación por lo que resultaba necesario negar el mandamiento de pago.

Adujo que la acción de tutela interpuesta no puede prosperar porque persigue reabrir un debate que ya fue clausurado con la decisión adoptada por esa autoridad judicial el 7 de marzo de 2017, máxime cuando se presentan los mismos argumentos expuestos en el proceso ordinario y que ya fueron debidamente decididos por el juez del conocimiento.

### **6. Sentencia de primera instancia**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante providencia del 8 de noviembre de 2017, negó el amparo solicitado al concluir que la autoridad judicial demandada no incurrió en los defectos fáctico y sustantivo alegados.



La decisión adoptada por el juez de primera instancia tuvo como fundamento los siguientes argumentos:

Manifestó que, en relación con los presupuestos de procedibilidad, la controversia reviste una relevancia constitucional, el demandante agotó los mecanismos judiciales ordinarios correspondientes y la solicitud de amparo fue interpuesta dentro de un término razonable.

Indicó que, respecto del defecto fáctico alegado, el demandante no especificó cuál o cuáles fueron las pruebas incorrectamente valoradas o dejadas de valorar, ni en que modalidad se presenta dicho defecto, aunado al hecho de que argumentó que las autoridades judiciales demandadas carecían del sustento probatorio suficiente para aplicar el supuesto legal en el que se basó la decisión atacada.

Resaltó que si bien el demandante consideró que se desconocieron las normas que regulan la liquidación y pago de las cesantías que reclamó en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que sobre estas, la autoridad judicial demandada, no efectuó ningún análisis, ni se pronunció sobre su aplicación en el caso concreto, habida cuenta que su labor se encuentra enmarcada por las normas del proceso ejecutivo, cuyo trámite exige que el título ejecutivo contenga una obligación clara, expresa y exigible.

Precisó que, debido a la naturaleza de la acción ejecutiva, a las autoridades judiciales demandadas solo les correspondía proferir decisiones en el sentido de hacer cumplir las obligaciones de dar, hacer o no hacer, lo que de ninguna manera constituye un defecto sustantivo, ni supone la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el demandante.

Advirtió que la simple discrepancia de criterios entre el actor y las providencias atacadas es insuficiente para quebrar la autonomía del juez natural en la adopción de decisiones.

Concluyó que la acción de tutela no está llamada a prosperar por cuanto la decisión judicial cuestionada se encuentra debidamente motivada y se profirió en cumplimiento de las normas que el juez del conocimiento consideró aplicables para el caso en estudio.



## 7. La Impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante, la impugnó bajo los siguientes argumentos:

Expuso que de acuerdo con las decisiones proferidas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, las autoridades judiciales dispusieron no solo el reintegro al cargo que desempeñaba sino el pago de los salarios, primas, vacaciones, bonificaciones y demás emolumentos y valores económicos que dejó de percibir durante el tiempo que estuvo retirado del servicio.

Aclaro que, entonces, las sentencias si establecieron los datos necesarios para la determinación de la obligación en cabeza de la entidad demandada y, por tanto, debía concluirse que la condena era concreta.

Precisó que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1160 de 1947, en caso de que el trabajador haya recibido bonificaciones que no tengan carácter de mensual, el promedio de la remuneración se obtendrá dividiendo el monto de dichos factores recibidos en el último año de servicio o al momento de la liquidación, por 12 y sumando tal promedio a la última remuneración fija mensual.

Señaló que, de acuerdo con lo anterior, la Contraloría incumplió las órdenes proferidas por las autoridades judiciales, puesto que devengó las bonificaciones quinquenales, en los años 2006 y 2011, y percibió el pago en el año 2012, esto es, en los últimos 12 meses.

Aclaró que las cesantías liquidadas no tuvieron en cuenta las bonificaciones quinquenales que percibió en el año 2012, lo cual debería tenerse en cuenta de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1160 de 1947.

Mencionó que, en consecuencia, el proceso ejecutivo obedeció al pago incompleto de las cesantías, lo cual ocurrió por una interpretación errónea e inexacta de las normas aplicables. Sin embargo, las autoridades judiciales demandadas negaron el



mandamiento de pago pese a que las obligaciones eran claras, expresas y exigibles.

Concluyó que por lo anterior se solicitó el amparo de los derechos fundamentales vulnerados con las decisiones proferidas dentro del proceso ejecutivo iniciado.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por la Sección Cuarta de esta Corporación, de conformidad con los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde en este caso determinar si, de acuerdo con los argumentos planteados en el escrito de impugnación, hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que negó el amparo de los derechos fundamentales por cuanto no encontró acreditados los defectos fáctico y sustantivo alegados por la parte demandante en la expedición de las providencias proferidas por el Juzgado Sexto Administrativo de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta al dirimir el proceso ejecutivo iniciado por el señor Briceño Corredor contra la Contraloría General de la República.

### **3. Caso concreto**

Con la presente solicitud de amparo el señor Iván Leonardo Briceño Corredor busca proteger sus derechos fundamentales al debido proceso al acceso a la administración de justicia y la igualdad, presuntamente vulnerados por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta, autoridades judiciales que negaron librar el mandamiento ejecutivo, en ejercicio de la acción ejecutiva iniciada por el demandante contra la Contraloría General de la República para



obtener la inclusión de la bonificación quinquenal como factor salarial al liquidar las cesantías a las que tenía derecho por su reintegro y posterior renuncia al cargo de Contralor Provincial en el Departamento del Vichada.

El demandante advierte que las providencias proferidas por las autoridades judiciales demandadas incurrieron en un defecto fáctico, por cuanto la decisión adoptada no tiene un sustento probatorio, y en un defecto sustantivo porque los Decretos 1160 de 1947 y 1045 de 1978 no se tuvieron en cuenta para realizar la liquidación, por lo que al señalar que las sumas pretendidas por tal concepto no son claras o que las mismas están en discusión su forma de liquidación, existe una contradicción entre los fundamentos y la decisión adoptada.

En la sentencia de primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado negó el amparo solicitado porque evidenció que los autos enjuiciados no incurrieron en el defecto fáctico alegado, porque la parte demandante no cumplió con la carga argumentativa necesaria para determinar la prueba no valorada o indebidamente valorada, presupuestos necesarios para determinar dicho defecto.

En relación con el defecto sustantivo, una vez analizada la providencia de segunda instancia atacada, se evidenció que el Tribunal Administrativo del Meta no efectuó ningún análisis ni se pronunció sobre su aplicación al caso concreto, habida cuenta de que su labor se hallaba enmarcada por el proceso ejecutivo, mediante el que el actor acudió a la administración de justicia, cuyo trámite requiere de la existencia de un título ejecutivo que contenga una obligación clara, expresa y exigible.

La parte demandante impugnó la decisión de primera instancia, escrito en el cual reiteró que las decisiones enjuiciadas desconocieron que el artículo 6 del Decreto 1160 de 1947 estableció que si el trabajador no recibió las bonificaciones que no tengan carácter de mensuales, el promedio de la remuneración se obtendrá dividiendo el monto de dichos factores recibidos en el último año de servicio o al momento de su liquidación, por 12, y sumando tal promedio a la última remuneración fija mensual.



En consecuencia, aclaró que en la resolución que liquidó las cesantías a que tiene derecho por virtud de las sentencias judiciales que le ordenaron el pago de estas, se incurrió en un error porque las normas que regulan el régimen de cesantías con liquidación retroactiva, dispone que para su reconocimiento y pago, deben tenerse en cuenta todos los factores salariales, esto es, incluso las bonificaciones percibidas en el último año de servicio o al momento de la liquidación, que en su caso particular se causaron, liquidaron y tuvieron lugar en el último año de servicio.

Además, mencionó que, contrario a lo resuelto en la sentencia de primera instancia, las decisiones proferidas al interior del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho sí son claras, expresas y exigibles.

Con el objeto de desarrollar el problema jurídico planteado, la Sala tendrá en cuenta el siguiente análisis, el cual está basado en las objeciones presentadas por el impugnante:

### **Defecto sustantivo**

Inicialmente, la Sala deberá aclarar que el único defecto que fue reiterado en la impugnación fue el sustantivo, por lo que se centra en este únicamente.

Para determinar si los artículos 4 y 5 del Decreto 1160 de 1947 fueron desconocidos por las autoridades judiciales demandadas, es necesario revisar la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, enjuiciada.

La autoridad demandada, en el auto del 7 de marzo de 2017, expuso:

“(…)

*Como lo ha indicado el H. CONSEJO DE ESTADO la obligación es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o una interpretación normativa. Es clara cuando sus elementos aparecen equívocamente señalados, sin que exista duda con respecto al objeto o sujetos de la obligación. Y, es exigible cuando*



*únicamente es ejecutable cuando no depende del cumplimiento de un plazo o condición o cuando dependiendo de ellos ya se han cumplido.*

*Así mismo, ha manifestado el Alto Tribunal en mención, que cuando el título ejecutivo es judicial, casi siempre, este es complejo, al estar conformado por la copia auténtica de la sentencia, con las respectivas constas (sic) de notificación y ejecutoria, y por el acto administrativo con el que la Administración busca dar cumplimiento a lo ordenado en la providencia judicial.*

*Del mismo modo, el Juez previo a iniciar el proceso ejecutivo debe analizar si el título ejecutivo complejo cumple con los requisitos establecidos por la ley, esto es, que el documento que se aporta tenga el carácter de título ejecutivo y, que contenga una obligación clara, expresa y exigible a cargo del demandado.*

*En el caso concreto, el demandante allegó como título ejecutivo la sentencia del 28 de abril de 2011 proferida por el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, en la que se declaró la Nulidad del acto administrativo que lo declaró insubsistente y como Restablecimiento del Derecho dispuso (fls. 16-33 C-1ª inst.):*

*(...)*

*Decisión que fue confirmada por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META** en sentencia del 02 de agosto de 2012 (fls. 35 -43 C-1ª inst.).*

*La **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** expidió en cumplimiento de la sentencia la **Resolución No. 2504 del 24 de septiembre de 2012**, mediante la cual dispuso el reintegro del señor **IVAN LEONARDO BRICEÑO CORREDOR** en el cargo de **CONTRALOR PROVINCIAL, Nivel Directivo, Grado 01**, de la **GERENCIA DEPARTAMENTAL VICHADA** de la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** (FLS. 46 - 47 c-1ª).*



Mediante la **Resolución No. 2563 del 28 de septiembre de 2012**, aceptó la renuncia presentada por el demandante, a partir del 28 de septiembre de 2012 (fl 48 C-1ª).

Con la **Resolución No. 10643 del 20 de diciembre de 2012**, la Contraloría en cumplimiento del fallo judicial, pagó al ejecutante el salario y prestaciones sociales por el tiempo comprendido entre julio del año 2005 y hasta septiembre de 2012, siendo indexado los valores resultantes de esa liquidación. Se avizora que la bonificación especial fue reconocida en mayo de 2006 por el valor de 42.031.762 y en mayo de 2011 por la suma de \$68.646.673 (fls 49 - 60 C-1ª inst.).

Con la **Resolución No. 00029 del 07 de febrero de 2013** la Entidad procedió a liquidar las cesantías definitivas del ejecutante, por el lapso comprendido entre el 28 de junio de 1973, hasta el 24 de septiembre de 2012 (fl 63 C-1ª inst.).

Contra esa resolución el ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, argumentando que sus cesantías deben ser liquidadas de acuerdo con los factores salariales enlistados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978 y 40 del Decreto 720 de 1978, incluyendo las bonificaciones especiales percibidas y recibidas en el último año o al momento de la liquidación y no las causadas o devengadas, además, que la sentencia judicial ordenó que el pago de los emolumentos entre otros las cesantías dejadas de percibir fueran indexadas, junto con el pago de intereses moratorios en los términos del artículo 177 del C.C.A. (fls 64-69 C-1ª inst).

La anterior decisión fue confirmada en todas sus partes por la **Resolución No. 001928 del 12 de junio de 2013**, donde se dijo que efectivamente la liquidación de las cesantías definitivas del periodo comprendido entre el 28 de junio de 1973 al 24 de septiembre de 2012, se incluyeron los factores salariales percibidos a 24 de septiembre de 2011 (sic), y que la bonificación especial quinquenal fue liquidada en mayo de 2011, fecha donde tuvo el derecho, por lo cual la mencionada bonificación se encuentra por fuera del lapso de la liquidación de las cesantías (fls. 73, 74 C-1ª inst.).

En los términos del recurso de apelación, tenemos que el incumplimiento que alega el ejecutante a la Entidad es que no se tuvo en cuenta la bonificación especial o quinquenio al



*momento de liquidársele sus cesantías definitivas, discutiendo que esté (sic) constituye un factor salarial para la liquidación de las mismas.*

*El apoderado del señor **IVAN LEONARDO BRICEÑO CORREDOR** en este proceso solicita que se le tenga en cuenta la bonificación especial o quinquenio como factor salarial para computarse en la liquidación de las cesantías definitivas, petición que fuera negada por la Entidad con la **Resolución No. 00090 del 12 de abril de 2013**, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto que reconoce las cesantías, por considerar que ese emolumento no se encuentra enumerado dentro de las normas que señalan los factores salariales sobre los cuales deben liquidarse esta prestación social, y confirmada esta decisión en la **Resolución No. 001928 del 12 de junio de 2013**.*

*Estas decisiones fueron posteriores a la sentencia de la cual se pide cumplimiento, por lo que no hay certeza sobre la obligación que el ejecutante pretende hacer cumplir, pues esta bonificación especial - quinquenio - según la Entidad demandada no es factor salarial en la liquidación de las cesantías, lo que escapa a la órbita del proceso ejecutivo, ya que este medio judicial no es un proceso declarativo, sino que busca hacer cumplir obligaciones de dar, hacer o no hacer, como también, que sean claras, expresas y actualmente exigibles, es decir, surge de la base de un derecho reconocido, previamente declarado, cuya certeza y existencia no se discute de manera que este se instaura, únicamente en procura de hacerlo efectivo o ejecutarlo.*

*Por todo lo anterior, la Sala **CONFIRMARÁ** el auto impugnado, pero por las razones dadas en esta providencia.*

*(...)." (Negrillas del texto original).*

De la extensa transcripción realizada del auto enjuiciado proferido por el Tribunal Administrativo del Meta se puede verificar que la autoridad judicial confirmó la decisión de negar el mandamiento de pago por la vía ejecutiva solicitado por el demandante, porque la discusión que se suscitó en virtud de las Resoluciones 0029 del 7 de febrero, 0009 del 12 de abril y 001928 del 12 de junio, todas de 2013, evidenciaba una disparidad de criterios entre si la bonificación



especial o quinquenal era o no un factor salarial para la liquidación de las cesantías y esta escapa de la competencia del juez del proceso ejecutivo.

Por lo anterior, para la Sala es claro que la aplicación de las normas alegadas como desconocidas por el señor Briceño Corredor no debía ser tenida en cuenta dentro del proceso ejecutivo, puesto que la determinación sobre si la bonificación quinquenal es o no factor salarial es una discusión que sobre pasa la órbita de dicho proceso.

Si bien, en el proceso ejecutivo se debe verificar la existencia de un título ejecutivo que cumpla con ser claro, expreso y exigible, como lo establece la normatividad, pero no es la oportunidad para debates de orden sustancial y legal en torno a la obligación, o la legalidad del acto que realizó la liquidación que dio cumplimiento a las sentencias proferidas dentro del proceso ordinario.

En virtud de lo expuesto, y dado que dentro del proceso ejecutivo se presentó una disparidad de conceptos respecto de la inclusión de la bonificación quinquenal como factor salarial para liquidar las cesantías definitivas, las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales demandadas no incurrieron en el defecto sustantivo alegado ni se evidencia un análisis caprichoso o arbitrario que haga procedente la intervención del juez constitucional.

Por todo lo anterior, la Sala confirmará la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 8 de noviembre de 2017.

En mérito de 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:** Confírmase la sentencia del 8 de noviembre de 2017, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.



**QUINTO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero