

Sentencia SU406/16

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Configuración

Frente a la configuración del defecto procedimental absoluto, la Corte ha sido enfática en señalar que éste se estructura “cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”.

DEFECTO MATERIAL O SUSTANTIVO-Configuración

CARACTERIZACION DEL DEFECTO FACTICO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

DEFECTO FACTICO-Dimensión negativa y positiva

PRECEDENTE JUDICIAL COMO GARANTIA DEL DERECHO A LA IGUALDAD

La jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical. A partir de ello, la lectura de la normatividad debe hacerse a la luz de los lineamientos y definiciones establecidas por el tribunal de cierre, sin perjuicio de las reglas establecidas para efectos de que de manera excepcional una autoridad judicial pueda apartarse del precedente judicial. Lo anterior significa que la realización de la igualdad material en la administración de justicia, exige que el precedente no ha de aplicarse de forma automática e irreflexiva, de manera que, si por un lado, ante casos semejantes debe darse el mismo tratamiento legal, por el otro, frente a casos distintos se dé un trato diferenciado, cuando ello resulte razonablemente justificado. Es decir que, ante el presupuesto de la vinculación general e inmediata de la jurisprudencia, deben tenerse en cuenta las condiciones sustanciales y procesales de cada

caso para evitar que, so pretexto de la aplicación formal del precedente, se desconozcan derechos fundamentales. De modo que, en tanto que la garantía del principio de igualdad no obedece a un quantum matemático, la aplicación de la jurisprudencia debe atender las situaciones particulares del caso, para que, cuando éstas lo ameriten y con una adecuada sustentación, el operador judicial adopte las medidas necesarias para que la aplicación del precedente se corresponda con la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

CAMBIO DE PRECEDENTE-Jurisprudencia constitucional

Esta Corporación ha definido que, ante ciertas circunstancias específicas y bajo una estricta exigencia argumentativa, es posible que se modifiquen las reglas fijadas en los precedentes jurisprudenciales. Así las cosas, tales exigencias permiten, a su vez, reforzar los mismos principios de igualdad, buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, en la medida en que impiden que el precedente judicial se convierta en una materia discrecional. En estos términos, la hermenéutica constitucional ha señalado que resulta posible, por parte de los órganos de cierre, cambiar el precedente aplicable, siempre y cuando se cumpla con la carga argumentativa de demostrar las razones que justifican dicho cambio. Además, “para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho.

CAMBIO DE PRECEDENTE Y SU APLICACION EN EL TIEMPO

El cambio de una determinada posición jurisprudencial por el respectivo órgano de cierre, implica una modificación en la interpretación jurídica, es decir, del contenido normativo de determinada disposición y que, en atención al carácter vinculante general e inmediato del precedente, determina la aplicación judicial -en el orden horizontal y vertical- del derecho sustancial o procesal, según sea el caso. Ahora bien, no obstante que la aplicación general e

inmediata de un nuevo precedente fijado por un órgano de cierre de la jurisdicción vincula a la administración de justicia como una garantía del principio de igualdad, tal regla general no puede pasar por alto el contenido material de la misma igualdad al que se hizo referencia anteriormente, y que conduce a que cada situación sea observada a la luz de las circunstancias particulares. Esta Corte concluye que, si bien la regla general indica que la jurisprudencia rige con efectos inmediatos y en este sentido vincula a los operadores judiciales que deben tenerla en cuenta en sus decisiones, la autoridad judicial tampoco puede pasar por alto que, en ciertos escenarios concretos, la actuación de los sujetos procesales pudo estar determinada por la jurisprudencia vigente para entonces, por lo que el fallador, al momento de proferir su decisión, debe establecer, a partir de un análisis fáctico, si el cambio de jurisprudencia resultó definitivo en una posible afectación de derechos fundamentales al modificar las reglas procesales con base en las cuales, legítimamente, habían actuado los sujetos procesales y, en este sentido, el juez de conocimiento puede, como excepción a la regla general de aplicación de la jurisprudencia, inaplicar un criterio jurisprudencial en vigor al momento de proferir el fallo, pero contrario a uno anterior que resultó determinante de la conducta procesal de las partes.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto Consejo de Estado interpretó razonadamente respecto a que los documentos aportados al proceso como títulos ejecutivos se encontraban en copia auténtica y que en esa medida su valor probatorio era el mismo que el del original

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no existir defectos procedimental absoluto, fáctico y sustantivo en proceso ejecutivo

Referencia:

Expediente T-5.351.244

Acción de tutela instaurada por la Organización Clínica General del Norte S.A. contra la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrado:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.1. El 9 de julio de 2015, la Organización Clínica General del Norte S.A, mediante apoderado judicial, buscando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la recta administración de justicia y/o libre acceso a la jurisdicción, equidad, lealtad procesal, buena fe y tutela efectiva de los derechos, promovió acción de amparo contra la sentencia proferida el 12 de marzo de 2015 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la cual se resolvió la segunda instancia del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte.

1.2. La Nación – Ministerio de Transporte inició un proceso ejecutivo contra el Consorcio Medinorte, integrado por la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A., solicitando el pago de las sumas de dinero contenidas en las Resoluciones Nos. 005505 y 007713 del 29 de julio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, a través de las cuales, en su orden, el ejecutante liquidó unilateralmente el contrato No. 211 de 1996 suscrito entre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y el referido consorcio médico, y resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la primera de las resoluciones.

1.3. El 4 de julio de 2003, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca libró mandamiento de pago a favor de la ejecutante y en contra de la ejecutada.

1.4. Contra dicho mandamiento de pago, el Consorcio Medinorte, la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A., interpusieron sendos recursos de reposición a través de los cuales sustentaron las excepciones previas. El Consorcio Medinorte interpuso la excepción de pleito pendiente entre las partes; la Organización Clínica General del Norte Ltda. interpuso las de falta de integración del título ejecutivo - falta de los requisitos formales del título complejo, no haberse presentado la prueba de la calidad de acreedor del demandante, falta de notificación al contratista de la cesión del contrato, falta de notificación al contratista de la cesión del crédito objeto del recaudo ejecutivo, trámite inadecuado de la demanda y pleito pendiente y; Médicos Asociados S.A., presentó las de falta de legitimación en la causa por pasiva y pleito pendiente.

1.5. La excepción previa interpuesta por el Consorcio Medinorte fue negada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca mediante providencia del 21 de noviembre de 2003. Las propuestas por la Organización Clínica General del Norte Ltda. y por Médicos Asociados S.A. fueron denegadas por el mismo Tribunal mediante providencia del 15 de octubre de 2004.

1.6. Por escritos separados, la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A. presentaron excepciones de mérito. La primera, impetró las que denominó inexistencia del título ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por activa, nulidad de los actos administrativos contractuales, compensación y la genérica. La segunda, aquellas que llamó inexistencia del título ejecutivo complejo y/o invalidez de las Resoluciones nos. 005505 y 007713 del 29 de julio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, proferidas por el Ministerio de Transporte.

1.7. El 4 de noviembre de 2005, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca dictó sentencia en la que declaró infundadas las excepciones propuestas por los ejecutados, ordenó seguir adelante con la ejecución en los términos del mandamiento de pago y condenó en costas a la ejecutada.

1.8. La anterior sentencia fue apelada por los apoderados de la Organización Clínica General del Norte Ltda. y del Consorcio Medinorte, quienes reiteraron el contenido de las excepciones propuestas. La alzada le correspondió a la Sección Tercera del Consejo de Estado, que mediante auto del 3 de octubre de 2008 decretó la suspensión del proceso por

prejudicialidad por el término de 3 años, atendiendo la solicitud elevada por la parte ejecutada, sobre la base de que “dentro del proceso ordinario contencioso administrativo No. 2003-1431-00 que cursa en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se discut[ía] la legalidad de los actos administrativos que sirven de título base de recaudo ejecutivo en el presente proceso”[1]. Sin embargo, mediante auto del 13 de noviembre de 2014, la misma Sección de la misma Sala, reanudó el trámite del referido proceso, al advertir que “la parte ejecutada no allegó copia de providencia ejecutoriada en la que se hubiese puesto fin al citado proceso ordinario y que transcurrieron los tres (3) años que la ley establece como plazo para aportar dicha prueba”[2].

1.9. Finalmente, el recurso de apelación fue desatado en providencia del 12 de marzo de 2015, por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que confirmó la sentencia proferida por el a-quo y, adicionalmente, con base en la jurisprudencia vigente al momento en el que profirió el fallo, consideró que dentro de un proceso ejecutivo adelantado ante la jurisdicción contenciosa, cuando el título lo constituye un acto administrativo, no pueden proponerse sino las excepciones de mérito a las que alude el inciso 2º del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil -en adelante CPC-, conforme con la jurisprudencia sentada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo mediante Sentencia del 27 de julio de 2005, dentro del expediente 23.565.

II. Fundamentos de la acción de tutela

Según expone la accionante, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la sentencia del 12 de marzo de 2015 que se acusa, no estudió las excepciones de mérito propuestas por los ejecutados, en tanto decidió acoger la jurisprudencia sentada en la Sentencia del 27 de julio de 2005, de la Sección Tercera de la misma Sala, que dispone que cuando “el título de recaudo ejecutivo esté constituido por un acto administrativo, solo es posible proponer como excepciones las de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto administrativo; la de indebida representación de las partes o por falta de notificación en legal forma de las personas determinadas, o por falta de emplazamiento en legal forma de las personas indeterminadas que deban ser citadas como partes y la de pérdida de la cosa debida, con la advertencia de que tampoco procede la proposición de excepciones previas, conforme a la modificación

que al inciso 2º del artículo 509 del C.P. Civil, introdujo la Ley 794 de 2003”[3].

Sin embargo, señala que para el 2 de julio de 2004, fecha en la cual presentó las excepciones de fondo contra el mandamiento de pago librado dentro del proceso ejecutivo del Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte, estaba en vigencia la jurisprudencia sentada en la sentencia del 13 de septiembre de 2001, dictada dentro del expediente 17.952, que avalaba la interposición de excepciones de mérito contra el mandamiento de pago que tuviera como base actos administrativos. Con fundamento en lo anterior, manifiesta que el ente accionado estaba en la obligación de estudiar las excepciones de mérito impetradas.

A partir de lo expuesto, señala que la sentencia acusada adolece de los defectos procedimental absoluto, sustantivo y fáctico[4].

2.1. Manifiesta que se configuran los defectos procedimental absoluto y sustantivo, en tanto la providencia acusada inobservó lo prescrito por el mismo Consejo de Estado en la sentencia del 4 de mayo de 2011, expediente 19.957, que establece en líneas generales que una litis debe resolverse con sujeción a la jurisprudencia vigente en el momento en el que se presentó una demanda o cuando se contestó la misma y se propusieron excepciones de fondo[5], y, además, desconoció lo expuesto por la sentencia de la misma Corporación, del 13 de septiembre de 2001, del expediente 17.952, ya referida.

2.2. Señala que el defecto fáctico se configura en tanto al momento de fallar la sentencia que se acusa, se inobservó que el título ejecutivo complejo no se había configurado de manera adecuada, pues las copias de las resoluciones proferidas por el Ministerio de Transporte que son los actos administrativos que conforman el título ejecutivo, no tienen constancia de ejecutoria ni la certificación de ser primera copia que preste mérito ejecutivo y, porque de ellas no emanan obligaciones claras, expresas y exigibles, pues lo que hizo el ente accionado fue deducir la obligación en cabeza de su representada.

III. Pretensiones

Con base en los antecedentes expuestos, la accionante solicita se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la equidad, a la tutela judicial efectiva y recta administración de justicia, a la buena fe y a la lealtad procesal y, en consecuencia, se

le ordene a la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado:

3.1. Que deje sin efectos la providencia del 12 de marzo de 2015, mediante la cual dictó la sentencia de segunda instancia dentro del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte.

3.2. Que profiera una nueva sentencia en la que estudie de fondo las excepciones de mérito propuestas que denominó inexistencia del título ejecutivo, nulidad de los actos administrativos base del recaudo ejecutivo y la genérica.

IV. Trámite de la acción de tutela

Mediante providencia del 13 de julio de 2015, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela de la referencia, ordenó la notificación a la autoridad judicial accionada, y la vinculación del Ministerio de Transporte, del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, de Médicos Asociados S.A. y del Consorcio Medinorte, como terceros interesados.

4.1. Respuestas de la accionada y vinculadas

4.1.1. Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Hizo un resumen del trámite del proceso ejecutivo y expuso que, en efecto, la sentencia que se acusa confirmó la de primera instancia preferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca el 4 de noviembre de 2005, de seguir adelante en la ejecución dentro del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte.

Reiteró que los documentos aportados como títulos ejecutivos cumplen los requisitos establecidos en el artículo 488 CPC, en la medida en que son documentos públicos que fueron aportados en copia auténtica, por ende su valor probatorio es el mismo que el del original y que, además, quedaron en firme y cobraron ejecutoria una vez se le notificó a la parte accionante la resolución por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acta en la que el Ministerio de Transporte liquidó unilateralmente el

contrato no. 211 de 1996. Sobre lo inmediatamente anterior, advirtió “que el hecho de que en el expediente no aparezca la constancia de ejecutoria de la Resolución no. 007713 del 18 de septiembre de 2001 no significa que el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato y el que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra aquel no hayan quedado en firme, pues la ejecutoria de los actos administrativos no la produce la constancia que expida el servidor público en tal sentido, sino la ocurrencia de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 62 del C.C.A.”.[6]

Añadió que en la providencia que se ataca “la Sala explicó las razones por las que, en su opinión, el Ministerio de Transporte tenía la competencia para liquidar unilateralmente el contrato 211 de 1996, pese a lo cual señaló que tal aspecto no era constitutivo de una excepción de fondo que pudiera ser alegada en un proceso ejecutivo, sino que, de probarse, constituiría una causal de nulidad del respectivo acto administrativo (artículo 84 del C.C.A.: acto administrativo expedido por organismo incompetente)”[7].

Sin embargo, advirtió que a la luz de la actual jurisprudencia de la Sección Tercera, dentro de los procesos ejecutivos no es procedente discutir la legalidad de los actos administrativos que integran el título que fundamenta la ejecución, pues en esos eventos, solo es posible proponer como excepciones “las de pago, compensación, confusión, novación, remisión, prescripción o transacción, siempre que se basen en hechos ocurridos con posterioridad a la expedición del acto administrativo; la de indebida representación de las partes o por falta de notificación en legal forma de las personas determinadas, o por falta de emplazamiento en legal forma de las personas indeterminadas que deban ser citadas como partes y la de pérdida de la cosa debida, con la advertencia de que tampoco procede la proposición de excepciones previas, conforme a la modificación que al inciso 2º del artículo 509 del C.P. Civil, introdujo la Ley 794 de 2003”[8]. Lo anterior, debido a que cuando el acto administrativo cobra firmeza, tiene la calidad de providencia que conlleva ejecución, por ello, resulta ser uno de esos actos jurídicos a los que se refiere el numeral 2º del artículo 509 CPC.

Anotó que, en el anterior sentido, la presunta falta de competencia del Ministerio de Transporte para liquidar el contrato no. 211 de 1998, derivada de la falta de cesión en su favor, y todas aquellas excepciones de mérito dirigidas a cuestionar la legalidad de los actos administrativos que sirven de base del recaudo, eran improcedentes, y por ello se abstuvo

de analizar aquellas denominadas ausencia de causa petendi, cobro de lo no debido, enriquecimiento sin justa causa, inexistencia de título ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por activa y nulidad de los actos administrativos contractuales.

Añadió que, “[a]l margen de lo anterior, es oportuno anotar que los ejecutados promovieron el respectivo proceso ordinario contencioso administrativo tendiente a obtener la declaración de nulidad de los actos administrativos que sirvieron de base de recaudo ejecutivo, razón por la cual no pueden afirmar que se haya vulnerado el derecho de acceso a la administración de justicia por el hecho de que la Sala se abstuviera de analizar la legalidad de los actos administrativos dentro del proceso ejecutivo”[9].

Señaló que la Sala analizó el recurso de apelación con estricta observancia de las garantías que informan el debido proceso, cosa distinta es que la actora no comparta el sentido de la decisión.

Finalizó señalando que el escrito de tutela está concebido como si se tratara de un recurso de apelación, lo cual es improcedente.

4.1.2. Ministerio de Transporte

Expuso que los documentos que se aducen como títulos ejecutivos fueron aportados en copia auténtica por lo cual son idóneos para solicitar el pago de las obligaciones que contienen en favor de su representada y en contra del Consorcio Medinorte.

De otra parte, señaló que no puede hablarse de nulidad de los actos administrativos que sirven como base de la ejecución, en tanto el contrato no. 211 de 1996 fue suscrito entre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y el Consorcio Medinorte, sin embargo, el Presidente de la República de la época mediante la Ley 344 de 1996, suprimió el referido Fondo, ordenó su liquidación a través del Decreto Ley 1689 de 1997, dispuso que la liquidación debía finalizar el 31 de diciembre de 1998 y que la prestación de los servicios de salud que estaban en cabeza de la entidad suprimida sería asumida por el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, a partir del 1 de noviembre de 1998.

Expuso que el Decreto 1689 de 1997 también estableció que una vez concluida la

liquidación del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia los bienes no enajenados pasarían a la Nación – Ministerio de Transporte. Anotó que el artículo 11 del Decreto 182 de 1997 señaló que al finalizar la liquidación del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, los contratos que se hubieren terminado, cedido o traspasado con ocasión de la suspensión de la entidad, debían liquidarse, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993. De ahí concluyó que, por expresa disposición normativa, se mantuvo en cabeza del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en liquidación, la obligación de liquidar los contratos que, con ocasión de su supresión, se hubieran terminado, cedido o sido objeto de traspaso, obligación que debía cumplirse a más tardar a la finalización del término señalado para liquidar la entidad.

Expuso que, a raíz de lo anterior, a través de la Resolución No. 3346 del 23 de diciembre de 1998, se liquidó unilateralmente el contrato no. 211 de 1996, resolución que fue recurrida por el contratista, recurso que tuvo que decidir el Ministerio de Transporte mediante Resolución no. 0002675 del 20 de diciembre de 1999, revocándola, porque el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia ya había sido liquidado.

Manifestó que con lo expuesto, se evidencia que fue la ley la que situó en cabeza del Ministerio de Transporte la titularidad de todos los bienes no enajenados, los derechos, las obligaciones y los activos del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, una vez finalizado su proceso de liquidación, de manera que, “una cosa es la cesión del contrato, como modo de transmisión de las relaciones contractuales entre vivos y otra bien distinta la sucesión o transmisión de los derechos y obligaciones que se siguen de la extinción o supresión de una persona jurídica de derecho público, que fue lo que sucedió”[10].

Reiteró que al finalizar la liquidación del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, se produjo, por virtud de la ley, la transmisión de los bienes y derechos de la entidad en favor del Ministerio de Transporte, por ello éste expidió la Resolución no. 0002675 de 1999, momento para el cual los accionantes no presentaron oposición de ninguna naturaleza.

Por lo expuesto, solicitó se declare la improcedencia del amparo de la referencia.

V. Decisiones judiciales objeto de Revisión

5.1. Sentencia de primera instancia. Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Consideró que la providencia atacada no adolecía de los defectos procedimental absoluto y sustantivo que se le endilgaban, en tanto el juez accionado había resuelto, según la jurisprudencia sentada en la providencia del 27 de julio de 2005 de la Sección Tercera, que no conocería de las excepciones de mérito propuestas, pues como excepciones de esa naturaleza contra el mandamiento de pago dentro de los procesos contenciosos que tienen como título ejecutivo actos administrativos, solo podían proponerse aquellas contenidas en el inciso 2º del artículo 509 CPC, y que cualquier cuestionamiento sobre la legalidad del título debía hacerse a través de la acción ordinaria establecida para el efecto.

De otro lado, expuso que el defecto fáctico alegado contra la sentencia enjuiciada no se configuraba, en tanto al proceso ejecutivo se aportaron los elementos constitutivos de título, de los cuales devenían obligaciones claras, expresas y exigibles en cabeza de la ejecutada.

Finalmente, agregó que los jueces y tribunales administrativos y el Consejo de Estado como órgano de cierre, son los jueces naturales de la jurisdicción contenciosa, por tal motivo, al aplicar las normas de forma correcta, las discrepancias que puedan tener las partes no constituyen argumentos de los que se pueda colegir la vulneración de derechos fundamentales y, en consecuencia, sus sentencias no pueden ser discutidas por vía de tutela, en tanto ésta no es una tercera instancia en la que puedan ventilarse asuntos que ya fueron definidos por los jueces naturales, dentro del escenario diseñado por la ley para el efecto.

Luego de las anteriores consideraciones, mediante providencia del 16 de septiembre de 2015, negó la acción de amparo.

5.2. La anterior decisión fue impugnada por el apoderado judicial de la Organización Clínica General del Norte Ltda., mediante escrito en el que reiteró los argumentos expuestos en la acción de tutela.

5.3. Segunda instancia. Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Expuso que no existió defecto fáctico en tanto el fallador de instancia fundamentó su decisión en las pruebas obrantes en el expediente y encontró, de forma razonada, plenamente acreditado el título ejecutivo complejo que sustentó la pretensión ejecutiva del Ministerio de Transporte. Sobre ello, añadió que “[p]ara esta Sala de Sección, es proporcional y legítima la conclusión a la que arribó la Sección Tercera – Subsección “A” de esta Corporación, al considerar que la ejecutoria de los actos administrativos se da por las circunstancias expuestas en la ley (para el caso concreto artículo 62 del C.C.A.), y no por la constancia formal que para el efecto impone la autoridad que lo emitió. Dicha interpretación se acoge a lo señalado por la normatividad que resultaba aplicable a la litis, y de ninguna manera desconoce las garantías al debido proceso y derecho de defensa de la parte demanda”[11].

De igual forma, abordó el punto del presunto desconocimiento del principio de confianza legítima, al no aplicarse el precedente judicial vigente a la fecha de interposición de las excepciones. Respecto de ello, consideró que la autoridad judicial accionada había “respet[ado] las garantías constitucionales alegadas por la sociedad actora, en tanto del mismo texto de la decisión cuestionada, se observa que el asunto fue fallado de conformidad con la jurisprudencia vigente al momento de decidir su fondo.// Con la [...] de fecha 27 de julio de 2005, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado recogió cualquier postura previa, y señaló de forma unificada, que en materia de procesos ejecutivos, no es procedente excepcionar con argumentos enfocados a cuestionar la legalidad de los actos de recaudo ejecutivo, posición que, al tener efectos unificadores, resultaba vinculante para la autoridad judicial hoy accionada”[12].

Luego de las anteriores consideraciones, mediante sentencia del 26 de noviembre de 2015, confirmó el fallo impugnado.

VI. Pruebas relevantes que obran en el expediente

6.1. Copias simples del proceso ejecutivo iniciado por el Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte[13].

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, la cual fue seleccionada para revisión por Auto del 12 de febrero de 2016, proferido por la Sala de Selección Número Dos, con fundamento en lo prescrito por el inciso 2º del artículo 86 y, el numeral 9º del artículo 241, ambos de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

7.2. Trámite en sede de Revisión

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015 “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”, el asunto de la referencia fue puesto en conocimiento de la Sala Plena de esta Corporación, la que en sesión del 4 de mayo de 2016 decidió asumir su conocimiento.

En consecuencia, mediante Auto del 19 de mayo de 2016, el magistrado sustanciador puso a disposición de la Sala Plena de esta Corte el expediente de la referencia, en la misma providencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 61 del Reglamento Interno, ordenó la suspensión de términos y, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca el expediente del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte.

Fue así como el 7 de junio de 2016, se recibió por parte del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca el expediente contentivo del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte en 7 cuadernos de 120, 181, 175, 257, 210, 263 y (264 a 522) folios, respectivamente, y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento Interno, el mismo fue puesto a disposición de las partes por el término de 1 día hábil, vencido el cual, ingresó nuevamente al despacho.

7.3. Problema jurídico

De acuerdo con lo descrito en el acápite de antecedentes, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación determinar si la providencia judicial proferida el 12 de marzo de 2015 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (i) adolece de los defectos procedimental absoluto y sustantivo como consecuencia del cambio de jurisprudencia que en ella se aplicó, relacionado con la

interposición y el trámite de las excepciones de mérito dentro de los procesos ejecutivos que tienen como título actos administrativos y, (ii) si la misma providencia adolece de un defecto fáctico al haber confirmado la orden de pago proferida en primera instancia, con base en un título ejecutivo conformado por un acto administrativo que fue aportado sin la constancia de estar ejecutoriado ni la certificación de ser la primera copia que preste mérito ejecutivo.

Para efectos de dar solución a este asunto, y como quiera que la presente acción se dirige a cuestionar el contenido de una providencia judicial, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) posteriormente, estudiará si tienen ocurrencia los requisitos de carácter general que habilitan la viabilidad procesal del amparo, (iii) analizará la figura del precedente jurisprudencial como mecanismo para fijar el contenido normativo de manera igualitaria, el cambio del precedente judicial y su aplicación en el tiempo y, superado lo anterior, (iv) establecerá si se configura algún requisito de carácter específico que determine la prosperidad del amparo.

7.4. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

7.4.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales de las personas. En efecto, la norma en cuestión dispone que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces [...] la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública [...]”.

Tal premisa tiene sentido en tanto todos los procesos son, en sí mismos, medios de defensa de los derechos de las personas y, por esa circunstancia, cuentan con mecanismos para controvertir las actuaciones de la autoridad judicial respectiva. Además, porque se debe garantizar el respeto de los principios de cosa juzgada de las decisiones judiciales, de seguridad jurídica y de autonomía e independencia de dichas autoridades. A este específico asunto se refirió la Corte Constitucional en la Sentencia C-590 de 2005, al sostener que:

“[...] [E]l panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.”

En este escenario, es claro que el juez constitucional no puede terminar suplantando o desplazando al juez ordinario en el estudio de los asuntos que por su naturaleza le competen, ni tampoco, anulando decisiones que no comparte o, imponiendo su personal interpretación de las normas aplicables en un caso concreto. En ese sentido, esta Corporación ha indicado que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales “[s]e trata de una garantía excepcional, subsidiaria y autónoma para asegurar, cuando todos los recursos anteriores han fallado, que a las personas sometidas a un proceso judicial no les violen sus derechos constitucionales fundamentales. No se trata entonces de garantizar la adecuada aplicación del resto de las normas que integran el sistema jurídico o de los derechos que tienen origen en la ley”. [15]

7.4.2. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la acción de tutela contra providencias judiciales procede si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos, unos de carácter general, que habilitan la viabilidad procesal del amparo, y otros, de carácter específico, que determinan su prosperidad.

7.4.2.1. Así, en la Sentencia C-590 de 2005 atrás citada, se determinaron como requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, los siguientes:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que

corresponde definir a otras jurisdicciones[16]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[17]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[18]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. 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[19]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. 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[20]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[21]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas”.

7.4.2.2. Ahora bien, si en el caso concreto se encuentran cumplidos los requisitos genéricos antes mencionados, será necesario acreditar, además, que se haya configurado alguna de las denominadas causales específicas de procedibilidad, que constituyen defectos o vicios en los que puede incurrir la autoridad judicial al momento de proferir sus decisiones. Ellos también fueron sintetizados por la sentencia de constitucionalidad en cuestión, así:

“[...] [A]hora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[22] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, 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.

f. Decisión sin motivación, 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.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, 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[23].

h. Violación directa de la Constitución.

Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales”[24].

7.5. Así las cosas, procede la Sala a determinar, en primer lugar, si se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en el caso bajo estudio.

7.6. Análisis sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

· a. Relevancia constitucional

La Organización Clínica General del Norte Ltda. clama por la protección eficiente de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la equidad, a la tutela judicial

efectiva y recta administración de justicia, a la buena fe y a la lealtad procesal, los que de haberle sido conculcados en los términos por ésta expuestos, conllevaría a que una decisión judicial la grave injustamente en su patrimonio, en tanto se le estaría haciendo efectivo el cobro coactivo de unas obligaciones que, según expone, no le son exigibles.

Por lo anterior, puede decirse que el caso tiene la entidad constitucional suficiente para que el juez de tutela proceda con su estudio.

- b. Que se hayan agotado todos los mecanismos judiciales idóneos y adecuados, ordinarios y extraordinarios antes de acudir a la acción de tutela

Para la accionante, la providencia violatoria de sus derechos fundamentales es la proferida el 12 de marzo de 2015 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la cual se resolvió la segunda instancia del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte.

De esta forma, al ser aquella providencia la que concluye el trámite de los procesos de ejecución ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, contra la misma no proceden más recursos, salvo la acción de tutela, si por su intermedio se han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y siempre que se cumplan los requisitos generales y específicos de procedencia de ésta contra providencias judiciales.

Por lo expuesto, este requisito también se encuentra acreditado.

- c. Requisito de inmediatez

En el caso sub examine, se enjuicia por medio de la acción de amparo presentada el 9 de julio de 2015[26], la sentencia proferida el 12 de marzo de 2015 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Con ello, queda establecido que la acción de tutela fue presentada menos de 4 meses después de que fue proferida la sentencia que se enjuicia, plazo que se tiene como razonable.

De esta forma, se satisface el requisito de inmediatez estudiado en este acápite.

- d. Si lo que se alega es la existencia de una irregularidad procesal, debe ser

evidente que la misma tiene a) un efecto decisivo en la sentencia que se impugna y b) afecta los derechos fundamentales del accionante, salvo cuando se trate de una prueba ilícita obtenida con violación de esos derechos

Para el apoderado judicial de la Organización Clínica General del Norte Ltda., la irregularidad procesal alegada consiste en el hecho de que la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al momento de resolver la segunda instancia del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte, no haya estudiado la totalidad de las excepciones de fondo propuestas por su representada dentro de dicho proceso, aduciendo para el efecto, un cambio de jurisprudencia.

Ciertamente, según la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en virtud del cambio de jurisprudencia ocurrido mediante la Sentencia del 27 de julio de 2005 de las mismas Sección y Sala, en los procesos ejecutivos surtidos ante dicha jurisdicción y que tengan como títulos actos administrativos, no pueden proponerse cualesquiera excepciones de mérito, sino solo aquellas establecidas en el inciso 2º del artículo 509 CPC.

Según el representante judicial de la actora, el anterior cambio de jurisprudencia, primero, va en contravía de aquella que estaba vigente para el momento en el cual su representada interpuso las excepciones de mérito y, además, tiene un efecto decisivo en la sentencia que enjuicia por la vía constitucional, pues las oposiciones que su representada presentó contra el mandamiento de pago no fueron estudiadas y a causa de ello fue condenada a pagar unas sumas de dinero que no debe.

Por lo expuesto, el requisito estudiado también se encuentra acreditado.

· e. 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

Para la Sala, la actora en la presente causa identificó razonablemente los hechos que, a su juicio, dieron lugar a la vulneración alegada, así como también, los derechos fundamentales que presuntamente le fueron trasgredidos.

En efecto, adujo que la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al no tener en cuenta las excepciones de mérito por ella presentadas, aduciendo un cambio de jurisprudencia sobre la interposición y el estudio de las mismas dentro de los procesos ejecutivos que tienen como título un acto administrativo, vulnera sus derechos fundamentales.

Sin embargo, dado que la sentencia que se enjuicia es la que resuelve la segunda instancia del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte, los hechos vulneradores y los derechos vulnerados solamente son expuestos en sede constitucional, en tanto no había manera de que fueran debatidos dentro del ejecutivo surtido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo que antecede, el presente requisito también se encuentra satisfecho.

· f. Que el fallo controvertido no sea una sentencia de tutela

El actor presenta la acción de tutela de la referencia contra la sentencia proferida el 12 de marzo de 2015 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual se resolvió la segunda instancia de un proceso ejecutivo tramitado ante dicha jurisdicción. Con base en ello, la sentencia que se enjuicia no es una decisión adoptada dentro de un proceso de tutela y por ende, este requisito también está acreditado.

7.7. Análisis de los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Defectos procedimental absoluto, sustantivo y fáctico

7.7.1. Defecto procedimental absoluto. Reiteración de Jurisprudencia

Esta Corporación ha establecido que el defecto procedimental se enmarca dentro del derecho al debido proceso[27], que entraña, entre otras garantías, el respeto que debe tener el funcionario judicial por el procedimiento y las formas propias de cada juicio y, dentro del derecho de acceso a la administración de justicia[28], que implica el reconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial y la realización de la justicia material en la aplicación del derecho procesal[29].

En especial, frente a la configuración del defecto procedimental absoluto, la Corte ha sido

enfática en señalar que éste se estructura “cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido en el trámite de un asunto específico porque (i) sigue un trámite por completo ajeno al pertinente (desvía el cauce del asunto[30]), o (ii) pretermite etapas sustanciales del procedimiento legalmente establecido[31] afectando el derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso”[32].

Por excepción, también ha determinado este Tribunal que el defecto procedimental puede estructurarse por exceso ritual manifiesto cuando “(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.”[33]

7.7.2. Defecto material o sustantivo. Reiteración de Jurisprudencia

El defecto material o sustantivo, se origina cuando las decisiones son proferidas con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión[34].

También, la jurisprudencia de este Tribunal ha perfilado que se está ante un defecto sustantivo siempre que: (i) la decisión cuestionada se funde en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, por ejemplo, porque la norma empleada no se ajusta al caso[35], no se encuentra vigente por haber sido derogada[36], o ha sido declarada inconstitucional[37]; (ii) a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance[38]; (iii) cuando se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática[39]; (iv) cuando la norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada[40]; o finalmente, (v) en el evento en que, no obstante la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador[41].

7.7.3. Defecto fáctico. Reiteración de Jurisprudencia

Según la jurisprudencia de este Tribunal, dicho defecto se presenta cuando la decisión judicial se toma “(i) sin que se halle plenamente comprobado el supuesto de hecho que legalmente la determina; (ii) como consecuencia de una omisión en el decreto o valoración de las pruebas; (iii) de una valoración irrazonable de las mismas; (iv) de la suposición de una prueba; o (v) del otorgamiento de un alcance contraevidente a los medios probatorios”[42].

Se ha señalado que el mismo puede presentarse en dos dimensiones: una negativa y otra positiva. La primera se materializa “(i) por ignorar o no valorar, injustificadamente, una realidad probatoria determinante en el desenlace del proceso[43]; (ii) por decidir sin el apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión[44]; o (iii) por no decretar pruebas de oficio en los procedimientos en que el juez está legal y constitucionalmente obligado a hacerlo[45]. Y una dimensión positiva, que tiene lugar por actuaciones positivas del juez, en la que se incurre ya sea (iv) por valorar y decidir con fundamento en pruebas ilícitas, si estas resultan determinantes en el sentido de la decisión[46]; o (v) por decidir con medios de prueba que, por disposición legal, no conducen a demostrar el hecho en que se basa la providencia[47]”[48].

7.8. El precedente jurisprudencial como garantía de igualdad en la aplicación de la ley. Cambio del precedente judicial y su aplicación en el tiempo

Previo a resolver el problema jurídico planteado en el presente caso, la Sala considera necesario referirse a la función del precedente judicial como parámetro de igualdad en la aplicación de la ley y, en este sentido, las consecuencias en los eventos en que dicho precedente es modificado.

7.8.1. El precedente jurisprudencial como parámetro de igualdad en la aplicación de los contenidos jurídicos fijados a la ley

7.8.1.1. La administración de justicia cumple un rol definitivo en el modelo constitucional colombiano en relación con la garantía del principio de igualdad. Así, a la hora de resolver los procesos judiciales, en ella recae la función de definir el contenido normativo de la ley, teniendo en cuenta que al decidir sobre casos semejantes se respete la igualdad material y, con ello, se blinde de confianza legítima y seguridad jurídica la actividad de la administración de justicia.

Si bien el artículo 13 de la Constitución establece que “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (...)”, resulta definitivo que, para ello, primero se determine cuál es el contenido de la ley, esto es, cuáles son los mandatos, derechos, libertades y oportunidades que en cada caso ella concede, para que, luego se reconozca el mismo tratamiento jurídico a casos que se encuentren en la misma situación de hecho y de derecho.

En este contexto, se destaca la función de la administración de justicia como pieza fundamental de la materialización del principio de igualdad, toda vez que los textos jurídicos no siempre se aplican ni se dirigen a los casos concretos de manera autónoma; requieren del ejercicio hermenéutico que fije su contenido específico, como se realiza, por antonomasia, a través de la actividad judicial. De esta manera, ante la definición del contenido normativo de la ley -entendida en sentido amplio- se hace exigible la mencionada igualdad frente a la ley, para que, posteriormente, una vez fijada una determinada interpretación de la disposición, ante casos iguales se dé el mismo tratamiento a la ley aplicable. Al respecto, resulta preciso citar lo afirmado en la Sentencia C-836 de 2001:

“El texto de la ley no es, por sí mismo, susceptible de aplicarse mecánicamente a todos los casos, y ello justifica la necesidad de que el juez lo interprete y aplique, integrándolo y dándole coherencia, de tal forma que se pueda realizar la igualdad en su sentido constitucional más completo. A este respecto, la Corte Constitucional ha resaltado que el ordenamiento jurídico, y dentro tal la ley, tanto en sentido material como en sentido formal, requieren de la actividad del juez para darle sentido al ordenamiento jurídico”.

7.8.1.2. Así las cosas, es de tenerse en cuenta que en la administración de justicia recae, primero, la función hermenéutica de fijar un determinado contenido normativo a las disposiciones jurídicas aplicables al caso concreto. y, luego, la de garantizar que cada asignación de tal contenido responda al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior, de manera que los administrados gocen de la confianza legítima de que a casos similares corresponde una igual aplicación del Derecho, sin lugar a un trato diferenciado ausente de motivación razonable.

En esos términos, esta Corporación precisó que “[e]l derecho de acceso a la

administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia. Esta confianza no se garantiza con la sola publicidad del texto de la ley, ni se agota en la simple adscripción nominal del principio de legalidad. Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme”[49].

Lo anterior indica que en el ejercicio de la función judicial se expresa, de una parte, el principio de legalidad a la hora de hallar el contenido normativo de la disposición y así establecer, en estricto sentido, el derecho aplicable, y, de la otra, el principio de igualdad que exige, por parte de la autoridad encargada de administrar justicia, la efectiva verificación de que ante procesos que obedezcan a las mismas circunstancias fácticas y jurídicas, sean aplicados los mismos derechos, deberes y obligaciones.

7.8.1.3. Todo lo antecedente, a su vez, permite asegurar una garantía de seguridad jurídica para los sujetos procesales. Al respecto esta Corte señaló en la Sentencia C-816 de 2011:

“El ejercicio de las funciones administrativa y judicial transcurre en el marco del estado constitucional de derecho y entraña la concreción del principio de igualdad de trato y protección debidos a los ciudadanos, en cumplimiento del fin estatal esencial de garantizar la efectividad de los derechos, y en consideración a la seguridad jurídica de los asociados, la buena fe y la coherencia del orden jurídico. Lo que conduce al deber de reconocimiento y adjudicación igualitaria de los derechos, a sujetos iguales, como regla general de las actuaciones judiciales y administrativas”.

7.8.1.4. Ahora bien, con la finalidad de garantizar la confianza legítima y la seguridad jurídica en el sentido que los preceptos normativos sean aplicados de manera uniforme frente a casos semejantes, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en resaltar la función que, para tal efecto, cumplen los órganos de cierre de cada jurisdicción al fijar el denominado precedente judicial, y que consiste en la fuerza obligatoria de las reglas fijadas en sus providencias y que desbordan el caso que resuelven, para ser aplicadas en otros semejantes[50].

“Reconocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior

de la Judicatura, redunda en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares”.

7.8.1.5. Lo anterior implica una vinculación de la que no escapan los mismos órganos de cierre en relación con el precedente por ellos fijado. Esta situación ha sido nítidamente diferenciada por la jurisprudencia constitucional al distinguir entre precedente horizontal y vertical. “En esa medida, el precedente horizontal hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que, el vertical apunta al acatamiento de los fallos dictados por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia”. (Resaltado del texto original)[51].

7.8.1.6. Todo lo dicho, permite concluir que las reglas fijadas en las providencias proferidas por los órganos de cierre, en cuanto autoridades de unificación de jurisprudencia, definen el contenido normativo de los textos jurídicos, es decir, de la ley en sentido amplio, y, con ello, vinculan a los órganos inferiores jerárquicamente, y a sí mismos, a determinada interpretación, lo cual se justifica, como ya se anotó, “con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica, a partir de una interpretación sistemática de principios y preceptos constitucionales”[52].

Así las cosas, la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical. A partir de ello, la lectura de la normatividad debe hacerse a la luz de los lineamientos y definiciones establecidas por el tribunal de cierre, sin perjuicio de las reglas establecidas para efectos de que de manera excepcional una autoridad judicial pueda apartarse del precedente judicial.

Lo anterior significa que la realización de la igualdad material en la administración de justicia, exige que el precedente no ha de aplicarse de forma automática e irreflexiva, de manera que, si por un lado, ante casos semejantes debe darse el mismo tratamiento legal,

por el otro, frente a casos distintos se dé un trato diferenciado, cuando ello resulte razonablemente justificado[53].

Es decir que, ante el presupuesto de la vinculación general e inmediata de la jurisprudencia, deben tenerse en cuenta las condiciones sustanciales y procesales de cada caso para evitar que, so pretexto de la aplicación formal del precedente, se desconozcan derechos fundamentales. De modo que, en tanto que la garantía del principio de igualdad no obedece a un quantum matemático, la aplicación de la jurisprudencia debe atender las situaciones particulares del caso, para que, cuando éstas lo ameriten y con una adecuada sustentación, el operador judicial adopte las medidas necesarias para que la aplicación del precedente se corresponda con la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

Tal manifestación material de la igualdad, que parte de la aplicación igualitaria de la ley ante circunstancias fácticas y jurídicas semejantes, y que supone el trato diferenciado a supuestos fácticos y/o jurídicos distintos, conduce a que en determinadas situaciones el funcionario judicial pueda apartarse del precedente con el propósito de conceder una mayor garantía de los derechos fundamentales, y así realizar la igualdad material mencionada.

Este apartamiento, entonces, obedece a la aplicación concreta de la igualdad material, en la que un operador se aparta del precedente vinculante siempre y cuando cumpla con una carga argumentativa, sin que ello, en modo alguno, suponga el desconocimiento o la modificación del mismo precedente. De hecho, la carga argumentativa como condición para el apartamiento, configura una reafirmación de la vinculatoriedad del precedente, el cual, en principio, debe seguirse cuando se presente semejanza en las circunstancias fácticas y jurídicas.

Un fenómeno distinto es aquel en que se produce un cambio de precedente, lo que implica una modificación en la regla aplicable con carácter vinculante. Supuesto que se pasará a explicar a continuación.

7.8.2. Cambio del precedente jurisprudencial y su aplicación en el tiempo. Las normas procesales

7.8.2.1. La vinculación al precedente judicial a la luz de los principios comentados, no significa, sin embargo, una inmutabilidad del derecho aplicable a partir de la interpretación

fijada por la jurisprudencia. Ello equivaldría a reconocerle al Derecho una característica petrificante que le resulta ajena en cuanto a ciencia social. En sentido contrario, la aplicación judicial de la ley es el escenario ideal para que el ordenamiento jurídico pueda responder a los distintos cambios normativos y sociales.

En consecuencia, esta Corporación ha definido que, ante ciertas circunstancias específicas y bajo una estricta exigencia argumentativa, es posible que se modifiquen las reglas fijadas en los precedentes jurisprudenciales. Así las cosas, tales exigencias permiten, a su vez, reforzar los mismos principios de igualdad, buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, en la medida en que impiden que el precedente judicial se convierta en una materia discrecional.

7.8.2.2. En estos términos, la hermenéutica constitucional ha señalado que resulta posible, por parte de los órganos de cierre, cambiar el precedente aplicable, siempre y cuando se cumpla con la carga argumentativa de demostrar las razones que justifican dicho cambio. Además, “para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho”[54].

7.8.2.3. A la luz de lo anterior, se observa que el cambio de una determinada posición jurisprudencial por el respectivo órgano de cierre, implica una modificación en la interpretación jurídica, es decir, del contenido normativo de determinada disposición y que, en atención al carácter vinculante general e inmediato del precedente, determina la aplicación judicial -en el orden horizontal y vertical- del derecho sustancial o procesal, según sea el caso.

Ahora bien, no obstante que la aplicación general e inmediata de un nuevo precedente fijado por un órgano de cierre de la jurisdicción vincula a la administración de justicia como una garantía del principio de igualdad, tal regla general no puede pasar por alto el

contenido material de la misma igualdad al que se hizo referencia anteriormente, y que conduce a que cada situación sea observada a la luz de las circunstancias particulares.

7.8.2.4. Concretamente, y para los efectos del caso objeto de revisión, esta Sala observa que los cambios de precedente pueden dar lugar a afectaciones precisas de las reglas aplicables en procesos judiciales que estén en trámite, con lo cual los sujetos procesales y el mismo funcionario se encuentran frente a dos interpretaciones, en donde una ha sucedido a la otra. Incluso, el anterior escenario cobra mayor relevancia cuando el cambio de precedente afecta una actuación procesal que se inició al amparo del precedente anterior.

7.8.2.5. En este contexto, puede resultar que los sujetos procesales actúen con la confianza legítima de que serán aplicadas ciertas reglas jurisprudenciales vigentes, que luego serían modificadas. Por lo tanto, la aplicación inmediata del nuevo precedente, sin consideración alguna a esta circunstancia, podría derivar en el desconocimiento de derechos fundamentales. Esto, en el supuesto de que en aplicación del cambio jurisprudencial, no se den consecuencias jurídicas a actuaciones iniciadas bajo el precedente anterior, o que, se atribuyan consecuencias jurídicas desfavorables en razón a reglas que en su momento no existían y por tanto no se pudieron evitar.

Sobre estos posibles efectos, es pertinente tener en cuenta que, tratándose de los tránsitos legislativos, el Código General del Proceso ha previsto esta situación y define, a la luz del artículo del artículo 624, modificatorio del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, que las normas que regulan los aspectos de la sustanciación y las ritualidades dentro del proceso empiezan a regir desde su entrada en vigencia, sin importar que el juicio haya iniciado[55].

Sin embargo, esta regla se exceptúa en relación con las etapas y diligencias que ya se hayan iniciado, las cuales se rigen y deben resolverse por las normas aplicables cuando ello tuvo ocasión.

7.8.2.6. De manera que, así como el ordenamiento jurídico ha previsto ciertas reglas en los casos en que se producen cambios legislativos, resulta enteramente razonable que, igualmente, el juez de conocimiento considere las circunstancias de cada caso a efectos de cumplir con su deber de aplicar la jurisprudencia vigente para que no se afecten los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

En este orden de ideas, resulta admisible que, en aquellos casos en que los sujetos procesales actuaron al amparo del precedente vigente, y con la confianza legítima de que surtirían los efectos en él previsto, no se apliquen los cambios que deriven en una afectación de sus derechos fundamentales.

7.8.2.7. La conclusión presentada comparte, en cierto sentido, la posición sostenida por el Consejo de Estado -Sección Tercera-[56] en relación con el derecho de acceso a la administración de justicia en los casos en que un órgano de cierre ha modificado el criterio sobre la acción idónea para reclamar un derecho. Al respecto, dicha Corporación definió que “es claro que luego de presentada la demanda no es razonable ni proporcionado que se sorprenda al demandante con un intempestivo cambio de criterio”.

7.8.2.8. En este sentido, el Consejo de Estado realizó un análisis de la aplicación de la jurisprudencia a la luz de la Constitución, no con la finalidad de que se desconozcan las reglas generales sobre la vigencia inmediata del precedente, sino para hacer evidente la necesidad de que, en el evento en que se cambie la jurisprudencia que define los mecanismos para reclamar judicialmente la protección de derechos, se haga una ponderación que tenga en cuenta una posible afectación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Lo anterior llevó al máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa a definir que “el acceso efectivo a la justicia no puede asegurarse sobre la base de criterios inciertos acerca de la manera como se pueden hacer valer las pretensiones. De ahí que si la jurisprudencia de un órgano de cierre, en un momento determinado señaló un derrotero y este es seguido por el usuario de la administración de justicia en materia de la acción pertinente para demandar, no puede luego sorprenderse a éste último con abruptos cambios jurisprudenciales, que en últimas comprometan el núcleo esencial de su derecho fundamental de libre acceso a la jurisdicción”.

En correspondencia con lo anterior, encuentra la Sala Plena de esta Corporación que, en concordancia con la postura del Consejo de Estado anteriormente presentada, la aplicación de la jurisprudencia que define sobre las reglas del proceso judicial está supeditada a un examen fáctico que permita determinar si su inmediata aplicación significa una afectación ostensible y transcendental de un derecho fundamental de los sujetos procesales, quienes

en virtud de la confianza legítima, accedieron a la administración de justicia con fundamento en las reglas establecidas por la jurisprudencia vigente, y estas reglas, posteriormente, fueron modificadas por un precedente que resulta determinante para producir una afectación iusfundamental.

7.8.2.9. Con base en todo lo expuesto, esta Corte concluye que, si bien la regla general indica que la jurisprudencia rige con efectos inmediatos y en este sentido vincula a los operadores judiciales que deben tenerla en cuenta en sus decisiones, la autoridad judicial tampoco puede pasar por alto que, en ciertos escenarios concretos, la actuación de los sujetos procesales pudo estar determinada por la jurisprudencia vigente para entonces, por lo que el fallador, al momento de proferir su decisión, debe establecer, a partir de una análisis fáctico, si el cambio de jurisprudencia resultó definitivo en una posible afectación de derechos fundamentales al modificar las reglas procesales con base en las cuales, legítimamente, habían actuado los sujetos procesales y, en este sentido, el juez de conocimiento puede, como excepción a la regla general de aplicación de la jurisprudencia, inaplicar un criterio jurisprudencial en vigor al momento de proferir el fallo, pero contrario a uno anterior que resultó determinante de la conducta procesal de las partes.

VIII. Caso Concreto

8.1. Síntesis

La Nación – Ministerio de Transporte demandó ejecutivamente al Consorcio Medinorte, integrado por la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A., cobrando las sumas de dinero resultantes de haber liquidado de manera unilateral el contrato no. 211 de 1996.

El proceso ejecutivo le correspondió en primera instancia al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, que notificó debidamente a los ejecutados, quienes dentro del término de ley se opusieron al mandamiento de pago.

En efecto, el Consorcio Medinorte, la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A., por medio de recurso de reposición interpusieron excepciones previas contra el mandamiento. El Consorcio Medinorte interpuso la de pleito pendiente entre las partes; la Organización Clínica General del Norte Ltda. las de falta de integración del título

ejecutivo – falta de los requisitos formales del título complejo, no haberse presentado la prueba de la calidad de acreedor del demandante, falta de notificación al contratista de la cesión del contrato, falta de notificación al contratista de la cesión del crédito objeto del recaudo ejecutivo, trámite inadecuado de la demanda y pleito pendiente y; Médicos Asociados S.A., las de falta de legitimación en la causa por pasiva y pleito pendiente.

Pese a ello, la excepción previa interpuesta por el Consorcio Medinorte fue negada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle mediante providencia del 21 de noviembre de 2003, y las propuestas por la Organización Clínica General del Norte Ltda. y por Médicos Asociados S.A., fueron denegadas por el mismo Tribunal mediante providencia del 15 de octubre de 2004.

De otro lado, la Organización Clínica General del Norte Ltda. presentó las excepciones de mérito que llamó inexistencia del título ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por activa, nulidad de los actos administrativos contractuales, compensación y la genérica y, Médicos Asociados S.A. presentó las de inexistencia del título ejecutivo complejo y nulidad y/o invalidez de las Resoluciones nos. 005505 y 007713 del 29 de julio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, proferidas por el Ministerio de Transporte.

Sin embargo, mediante sentencia del 4 de noviembre de 2005, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle declaró infundadas las excepciones de mérito propuestas por los ejecutados, ordenó seguir adelante con la ejecución en los términos del mandamiento de pago y condenó en costas a la ejecutada.

La anterior sentencia fue apelada por los apoderados de la Organización Clínica General del Norte Ltda. y del Consorcio Medinorte, quienes reiteraron el contenido de las excepciones propuestas.

Fue así como en providencia del 12 de marzo de 2015, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, luego de reestablecer los términos que se encontraban suspendidos, profirió sentencia en la que confirmó la sentencia del a-quo y, adicionalmente, con base en la jurisprudencia vigente al momento en el que dictó dicho fallo, consideró que dentro de un proceso ejecutivo adelantado ante la jurisdicción contenciosa, cuando el título lo constituye un acto administrativo, no pueden proponerse sino las excepciones de

mérito a las que alude el inciso 2º del artículo 509 CPC, conforme con la jurisprudencia sentada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia del 27 de julio de 2005, dentro del expediente 23.565.

Con base en lo anterior, el apoderado de la Organización Clínica General del Norte señala que la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al no estudiar la totalidad de las excepciones de mérito propuestas por haber acogido una jurisprudencia del año 2005, posterior a aquella vigente en julio de 2004 fecha en la que propuso las excepciones de fondo y que avalaba la interposición de cualquier excepción de dicha naturaleza contra el mandamiento de pago, hace incurrir a la sentencia enjuiciada en los defectos procedimental absoluto y sustantivo. Señaló que la sentencia enjuiciada también adolece del defecto fáctico, en la medida en que las copias de los actos administrativos que constituyen el título ejecutivo no tienen constancia de ejecutoria ni la certificación de ser la primera copia.

8.2. Resolución del problema jurídico planteado

8.2.1. Para resolver la primera parte del problema jurídico planteado, es menester definir si la sentencia del 12 de marzo de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, adolece de los defectos procedimental absoluto y sustantivo, en tanto las excepciones de mérito propuestas por los demandados Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados, no fueron estudiadas, por haber aducido el fallador un cambio de jurisprudencia sobre ello.

Con ese propósito, a continuación, se detendrá la Sala a analizar si las excepciones de mérito propuestas la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A. fueron o no estudiadas por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Como se vio, dentro del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte, tanto la Organización Clínica General del Norte Ltda. como Médicos Asociados S.A., presentaron excepciones de mérito contra el mandamiento de pago librado el 4 de julio de 2003 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

La Organización Clínica General del Norte Ltda. presentó las que llamó inexistencia del título

ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por activa, nulidad de los actos administrativos contractuales, compensación y la genérica.

Como argumento central de las excepciones que denominó inexistencia del título ejecutivo, inexistencia de la obligación y falta de legitimación en la causa por activa, expuso que el contrato no. 211 de 1996 celebrado entre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia fue cedido al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia en el mes de octubre de 1998 a partir del mes de noviembre de 1998, pero que en el acta de liquidación del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia del 31 de diciembre de 1998 no aparece la cesión del contrato al Ministerio de Transporte, ni acreencias, créditos o cuentas por cobrar en favor de este último. Por ello, dicho Ministerio carece de legitimación en la causa para cobrarle sumas de dinero[57].

A través de la excepción que denominó nulidad de los actos administrativos contractuales, solicitó la nulidad de la Resolución no. 005505 del 29 de junio de 2001[58]; de la Resolución no. 7713 del 18 de septiembre de 2001[59]; de la Resolución no. 3346 del 23 de diciembre de 1998[60]; de la Resolución no. 3347 del 23 de diciembre de 1998[61]; de la Resolución no. 3348 del 23 de diciembre de 1998[62] y de la Resolución no. 0002675 del 20 de diciembre de 1999, porque fueron expedidos con violación del debido proceso, con falta de competencia y de forma irregular.

Aseguró que los aludidos actos administrativos adolecían de falsa motivación porque (i) no tuvieron en cuenta el hecho de que el Ministerio contratante le debía al contratista ciertas sumas de dinero, en tanto a favor de este último había operado el silencio administrativo positivo, por cuanto el 24 de febrero de 1998 habían elevado una petición a la entidad contratante, que nunca fue contestada, en la que le solicitaron les continuara cancelando el percápita de 1998 pero redistribuido de acuerdo con la estructura de costos del Acuerdo 84 de 1998 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y no como se había estipulado en el contrato, (ii) desconocieron la cesión del contrato realizada entre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puerto de Colombia y el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, (iii) no tuvieron en cuenta que a la fecha de expedición de las resoluciones mencionadas el contrato se venía ejecutando con el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia y concluyó en diciembre de 1998 con el último pago realizado por el Fondo y (iv) no aparece en el acta de liquidación del Fondo de Pasivo Social

de la Empresa Puertos de Colombia la cesión del contrato al Ministerio de Transporte y mucho menos acreencia, crédito o cuenta por cobrar a favor de dicha entidad[64].

Finalmente, la excepción de compensación, tenía como sustento el hecho de que el Ministerio contratante le debía al contratista ciertas sumas de dinero, en tanto a favor de este último había operado el silencio administrativo positivo por cuanto no contestó la petición que los contratistas elevaron el 24 de febrero de 1998.

Por su parte, Médicos Asociados S.A. presentó las excepciones de mérito que denominó inexistencia del título ejecutivo y nulidad y/o invalidez de las Resoluciones nos. 005505 y 007713 del 29 de junio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, proferidas por el Ministerio de Transporte.

Sobre la excepción denominada inexistencia del título ejecutivo complejo[65], expuso que si bien en la demanda se aportó como título ejecutivo copia autenticada del contrato no. 211 de 1996 y de las Resoluciones nos. 005505 y 007713 del 29 de junio y 18 de septiembre de 2001, respectivamente, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle inadvirtió que en el artículo 2º de la Resolución no. 005505 del 29 de julio de 2001 se establece que el Consorcio Medinorte debe al Ministerio de Transporte la suma \$1.125.752.184.00[66] y que, pese a ello, en la demanda se pidió librar mandamiento de pago por las sumas de \$883.904.674,00 de capital, más el incremento del IPC y los intereses de mora liquidados a partir del 8 de octubre de 2001, fecha en la que la obligación se hizo exigible. Por lo anterior, según manifiesta, resulta evidente que las resoluciones base del título ejecutivo no reúnen los requisitos exigidos por el artículo 488 CPC, pues no concuerdan las sumas contenidas en éstas con las que efectivamente se cobran.

De igual forma, afirmó que el título ejecutivo no está debidamente conformado, pues si bien se aportó la copia autenticada del contrato no. 211 de 1996, del Otrosí de éste y de las Resoluciones nos. 005505 y 007713, del 29 de julio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente; no se presentó el original o la copia auténtica del contrato de cesión suscrito entre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en liquidación y el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, para así poderse acreditar la competencia del Ministerio de Transporte para proferir los actos de liquidación,

y de contera su legitimación en la causa por activa en la demanda ejecutiva.

Finalmente, sobre la excepción denominada nulidad y/o invalidez de las Resoluciones nos. 005505 y 007713 del 29 de junio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, proferidas por el Ministerio de Transporte, expuso que según el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales deben ser liquidados a más tardar 4 meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene su finalización. Agregó que con base en el ordinal d) del numeral 10º del artículo 136 CCA, la caducidad de la acción contractual es de 2 años, siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar los contratos estatales, en el evento en que no se proceda a su liquidación en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Sentado lo anterior, expuso que desde el 1 de enero de 1999, día siguiente de la terminación del contrato no. 211 de 1996 hasta el 18 de septiembre de 2001, fecha en la que éste se liquidó unilateralmente, transcurrieron 2 años, 8 meses y 18 días. De manera que al haber transcurrido un periodo de 2 años contado desde la fecha de terminación del contrato hasta la de su liquidación por medio de las resoluciones que son base del ejecutivo, el funcionario encargado de liquidarlo había perdido su competencia para ello, por ende las resoluciones que conforman el título ejecutivo eran nulas.

Observa la Sala que, efectivamente, tal como se señala por el accionante, el Consejo de Estado, en la sentencia impugnada, expresó que si bien con base en la jurisprudencia del año 2001 se daba la posibilidad de presentar cualesquiera excepciones de mérito contra el mandamiento de pago, en el años 2005 dicha línea había cambiado y que para casos en los que el título ejecutivo era un acto administrativo, solo podían proponerse como excepciones de mérito las establecidas en el inciso 2º del artículo 509 CPC, pues aquellas dirigidas a atacar la legalidad de los actos administrativos que sirven como fundamento de la ejecución deben ser alegadas por medio de las acciones contencioso administrativas previstas en los artículo 85 y 87 del CCA.

No obstante lo anterior, para la Sala también es claro que, pese a la aludida declaración, los fundamentos de las excepciones de mérito denominadas inexistencia de título ejecutivo, inexistencia de la obligación, falta de legitimación en la causa por activa y nulidad de los actos administrativos contractuales interpuestas por la Organización Clínica General del Norte Ltda., fueron estudiados y considerados por la Subsección A de la Sección Tercera del

Consejo de Estado, en la sentencia del 12 de marzo de 2015 que se ataca por vía de tutela.

En efecto, considera esta Sala que las excepciones denominadas inexistencia del título ejecutivo e inexistencia de la obligación, fueron absueltas por la providencia que se enjuicia, pues la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo señaló con claridad que el contrato No. 211 de 1996, su Otrosí y las Resoluciones Nos. 005505 y 007713 del 29 de junio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, fueron aportados en copia auténtica y que por ende su valor probatorio era el mismo que el del original. Sobre ello, afirmó que las resoluciones anotadas no requerían de constancia de ejecutoria, en tanto eran actos administrativos que la adquirirían una vez quedaran en firme sin que necesiten una constancia en tal sentido expedida por un funcionario judicial.

Para dar mayor contundencia a la idoneidad del título ejecutivo aportado, consideró el ente accionado que los títulos aportados como base de ejecución contenían obligaciones claras, expresas y exigibles en los términos del artículo 488 CPC. Resaltó que si bien el artículo 2º de la Resolución No. 005505 del 29 de junio de 2001 dice explícitamente que el Consorcio Medinorte debe al Ministerio de Transporte la suma de \$1.125.752.184,00, del título ejecutivo se desprende que con ocasión del contrato el Ministerio de Transporte le pagó al Consorcio Medinorte \$20.588.406.139,00, de los cuales solo \$19.704.501.465,30 correspondieron al valor de los servicios prestados, de manera que la exacta diferencia que generan dichas sumas es de \$883.904.674,00, que es el valor que sin respaldo alguno se le giró al contratista y del que se pidió reintegro en el proceso ejecutivo.

Asimismo, para esta Sala, las excepciones denominadas falta de legitimación en la causa por activa y nulidad de los actos administrativos contractuales, también fueron absueltas por la providencia que se enjuicia.

En primer lugar, la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo fue enfática en afirmar que la legitimación de las partes tanto por activa como por pasiva estaba acreditada.

Respecto de ello, reiteró que el contrato no. 211 de 1996 fue suscrito entre el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y el Consorcio Medinorte, integrado por la Organización Clínica General del Norte Ltda. y Médicos Asociados S.A., con el fin de que

este último prestara los servicios médico asistenciales a la población cubierta por Foncolpuertos, compuesta por los afiliados forzosos y adscritos de Colpuertos en Buenaventura, Tumaco y Cali. Que, sin embargo, el Presidente de la República de la época, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996, suprimió el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y ordenó su liquidación a través del Decreto Ley 1689 de 1997 y dispuso que la misma debía terminar a más tardar el 31 de diciembre de 1998.

Señaló que el artículo 8º del Decreto Ley 1689 de 1997 dispuso que la prestación de los servicios de salud a cargo de la entidad suprimida fuera asumida por el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, respetando los derechos adquiridos y que, “por tal razón, Foncolpuertos -en liquidación- cedió a este último el contrato 211 de 1996, a partir del 1º de noviembre de 1996”[67]. Sobre el tema, anotó:

“El mismo Decreto-Ley 1689 estableció que, una vez concluida la liquidación de Foncolpuertos, los bienes no enajenados, los derechos, las obligaciones y los archivos pasarían a la Nación – Ministerio de Transporte, a excepción de la atención de procesos judiciales y demás declaraciones de carácter laboral, que serían asumidas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y las obligaciones pensionales que, en adelante, estarían a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional -FOPEP- (artículo 5º, inciso final, Decreto-ley 1689 de 1997).

Por su parte, el artículo 11 del Decreto 1982 de 1997 (reglamentario del Decreto-ley 1689 en cita) señaló que, a más tardar al finalizar la liquidación de Foncolpuertos los contratos que se hubieran terminado, cedido o traspasado, con ocasión de la supresión de la entidad debían liquidarse, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993.

Según se desprende de los antecedentes de la Resolución 0002675 del 20 de diciembre de 1999, proferida por el Ministerio de Transporte, el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puerto de Colombia -en liquidación- liquidó unilateralmente el contrato 211 de 1996, a través de la Resolución 3346 del 23 de diciembre de 1998, la cual fue recurrida en reposición por el contratista, pero la impugnación fue tramitada cuando la liquidación de ese Fondo ya había finalizada, de modo que fue el Ministerio de Transporte al que le correspondió decidir el recurso interpuesto, en su condición de titular de los derechos y de

las obligaciones del extinto Foncolpuertos, tal como lo había previsto el artículo 5 del Decreto-ley 1689 de 1997. Así, el recurso fue decidido a través de la Resolución 0002675 del 20 de diciembre de 1999, por medio de la cual revocó el Ministro la decisión impugnada y ordenó al Jefe de Adquisiciones y Contratos del Ministerio de Transporte adelantar la actuación tendiente a liquidar el mencionado contrato”[68].

A partir de lo anterior, consideró la Subsección accionada que el Ministerio de Transporte liquidó unilateralmente el contrato “no porque hubiera sido parte de este o porque, en virtud de una cesión del mismo, hubiera asumido la posición contractual que detentaba Foncolpuertos antes de su supresión, sino porque la misma ley radicó en cabeza suya la titularidad de todos los bienes no enajenados, los derechos, las obligaciones y los archivos de la entidad suprimida, una vez finalizado el proceso de liquidación de esta última entidad”[69].

Sobre ello, expuso que la Sala no comparte la posición de la parte ejecutada a través de la cual pretende hacer ver que la cesión del contrato era la única figura que le permitía al Ministerio de Transporte asumir competencia para liquidar unilateralmente el contrato no. 211 de 1988 pues, “una cosa es la cesión del contrato, como modo de transmisión de las relaciones contractuales entre vivos y otra bien distinta la sucesión o transmisión de los derechos y obligaciones que se siguen de la extinción o supresión de una persona jurídica de derecho público, que fue, precisamente, lo que sucedió en este caso”[70].

Ahondó sobre la naturaleza de la figura jurídica de la cesión de contrato, y consideró que antes de que se produjera la extinción total de Foncolpuertos, éste cedió el contrato no. 211 de 1996 al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia para que este último continuara prestando los servicios médico asistenciales, “pero, como ya vio, el artículo 11 del decreto reglamentario de dicho proceso mantuvo en cabeza de Foncolpuertos -en liquidación- la obligación de liquidar, entre otros, los contratos que hubieran sido objeto de cesión con ocasión de la supresión de esta entidad, antes de que finalizara ese mismo proceso, de tal suerte que la ejecución de las obligaciones contractuales derivadas del contrato 211 de 1996 quedaron radicadas en cabeza del cesionario (Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales) y las obligaciones legales que según luego de la finalización del contrato, entre ellas, la de liquidarlo, en caso de no hacerlo de forma bilateral, siguieron en cabeza de Foncolpuertos -en liquidación-”[71].

Entonces, para la Sala, al concluir la liquidación de Foncolpuertos se produjo “por virtud de la ley y por la extinción de la persona jurídica de derecho público, la transmisión de los bienes, derechos y obligaciones de la entidad liquidada a favor del Ministerio de Transporte”[72]. Seguidamente, argumentó que “contrario a lo que adujo el recurrente, no era necesario que Foncolpuertos -en liquidación- ni el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales transfiriera a través de un acto jurídico contractual (cesión del contrato), los bienes, derechos y obligaciones remanentes de la liquidación al Ministerio de Transporte, pues la misma ley, en el acto de supresión, se encargó de regular lo referente a la transmisión, a título universal, del patrimonio de la entidad extinguida”[73].

Precisó que, “así como la ley dice quienes están llamados a suceder a las personas naturales cuando fallecen, la misma ley de supresión de las entidades públicas (que equivale a la muerte de las personas jurídicas) dice a quienes se transmiten los derechos y obligaciones de la persona moral que se extingue y eso fue, precisamente, lo que sucedió en este caso, conforme a lo dispuesto además, en el parágrafo 1º del artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y en el artículo 2º del Decreto-ley 254 de 2000”[74].

A partir de los anteriores argumentos, concluyó que el Ministerio de Transporte era competente y estaba legitimado para proferir las Resoluciones Nos. 005505 y 007713 del 29 de junio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, pues la ley había radicado en su cabeza la titularidad de todos los bienes no enajenados, los derechos, las obligaciones y los archivos del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia una vez finalizado su proceso de liquidación.

Finalmente, en la sentencia acusada, también se estudió la excepción de compensación integral.

Dicha excepción se fundamentó en el hecho de que el 24 de febrero de 1998 el contratista elevó una petición a la entidad contratante, en la que le solicitó que le continuara cancelando el per cápita de 1998, pero redistribuido de acuerdo con la estructura de costos del Acuerdo 84 de 1998 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y no como se había estipulado en el contrato.

Para el Consejo de Estado, dicha excepción no podía prosperar, en tanto era evidente que a través de la petición elevada el 24 de febrero de 1998, los contratistas pretendían modificar la tarifa establecida en la cláusula segunda del contrato no. 211 de 1996, para que se calculara el pago mensual de los servicios prestados aplicando una tarifa más favorable a sus intereses económicos. A este respecto, señaló el Ente accionado que el Consorcio Médico no podía pretender valerse de los efectos del silencio de la administración para modificar las estipulaciones contractuales o las obligaciones emanadas del contrato, pues la misma Ley 80 de 1993 preveía que las modificaciones a este último deben producirse de mutuo acuerdo o unilateralmente por parte de la administración a través de un acto administrativo.

Además, señaló que la compensación alegada era anterior al acto de liquidación del contrato, de suerte que carecía de la virtualidad de enervar la obligación, pues según dispone el numeral 2º del artículo 509 CPC, para que la excepción de compensación prospere debe fundamentarse en hechos posteriores a la respectiva providencia, en ese caso, en hechos posteriores a la expedición de los actos administrativos, lo cual claramente no ocurrió.

A partir de lo anterior, la primera parte del problema jurídico planteado queda resuelta, pues si bien la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia acusada adujo un cambio de jurisprudencia en materia de interposición de excepciones de mérito contra el mandamiento de pago que tiene como título ejecutivo actos administrativos, dicho proceder no afectó los derechos fundamentales de los accionantes, por ende, no se configuran los defectos procedimental absoluto ni sustantivo alegados.

Así las cosas, si bien la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo esgrimió un cambio de jurisprudencia en la sentencia del 12 de marzo de 2015, según el cual, cuando el título ejecutivo estaba compuesto por un acto administrativo las únicas excepciones que proceden son las del inciso 2º del artículo 509 CPC; en el caso de marras no se limitó a rechazar in limine las excepciones de mérito propuestas por el accionante y a confirmar sin motivación la providencia que era objeto de alzada, sino que estudió materialmente los fundamentos de las excepciones de fondo que habían interpuesto los ejecutados y que eran distintas a las establecidas en el inciso 2º del artículo 509

ejusdem.

De ese modo, materialmente, a la accionante se le resolvieron las excepciones de mérito interpuestas dentro del proceso ejecutivo iniciado por La Nación –Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte, con base en la jurisprudencia del año 2001 que reclama, por lo que su derecho fundamental al debido proceso no fue trasgredido, pues el cambio de jurisprudencia al que aludió el Consejo de Estado en materia de excepciones de mérito ciertamente no se le aplicó.

Además de lo anterior, se advierte que la accionante no acredita en el escrito de tutela la manera como el cambio de jurisprudencia al que aludió el Consejo de Estado habría afectado su derecho fundamental al debido proceso. Aunado a lo anterior, señala la Sala que el Consorcio Médico ejecutado tuvo la oportunidad de atacar la legalidad de los actos administrativos que componían el título ejecutivo que se adujo en su contra a través de la acción de nulidad procedente para el efecto.

Como se informa en el expediente, el ejecutado demandó a través de la acción contractual la nulidad las Resoluciones Nos. 005505 y 007713 del 29 de julio y del 18 de septiembre de 2001, respectivamente, ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca[75].

En dicha demanda, el 30 de abril de 2003, la Sociedad Médicos Asociados S.A., junto con la Organización Clínica General del Norte Ltda. presentaron demanda contra la Nación–Ministerio de Transporte solicitando que se declarara la nulidad de las Resoluciones No. 005505 del 29 de junio de 2001 y la No. 007713 del 18 de septiembre de 2001 mediante las cuales, respectivamente, se liquidó unilateralmente el contrato No. 211 de 1996 y se resolvió el correspondiente recurso de reposición. De igual forma, pidió que se declarara que el accionado incumplió el contrato No. 211 de 1996 y que no podía ordenar su liquidación unilateral al haber transcurrido más de 2 años contados desde la fecha en que surgió la obligación legal de liquidarlo y la fecha en que se liquidó efectivamente. Solicitó que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condenara al demandado al pago de una indemnización por los perjuicios materiales ocasionados en las modalidades de daño emergente y lucro cesante, con las respectivas actualizaciones.

En primera instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, mediante sentencia

del 21 de noviembre de 2008 negó las súplicas de la demanda. Para ello, expuso que el Ministerio de Transporte para ordenar la liquidación del contrato no. 211 de 1996 lo hizo en el ejercicio de una facultad excepcional otorgada por el artículo 61 de la Ley 80 de 1993.

Sobre el hecho de que el Ministerio de Transporte había liquidado de manera unilateral el contrato, por fuera del término que la ley establece para el efecto, consideró que “ha sido una postura reiterada de esta Corporación que de no ser procedente la liquidación bilateral del contrato, la administración puede liquidarlo unilateralmente incluso después de los 6 meses previstos en la ley para ello, siempre y cuando no se haya notificado del auto admisorio de la demanda que pide la liquidación judicial”. Para sustentar tal argumento, hizo referencia a una sentencia proferida por la Sección Tercera el 21 de abril de 2004, bajo el radicado no. 10.857.

Precisó el Tribunal que conforme con los literales c) y d) del No. 10º del artículo 136 [CCA], cuando el contrato no ha sido liquidado de forma bilateral y la administración tampoco ha logrado su liquidación unilateral, el interesado puede intentar la liquidación judicial, caso en el cual el término de caducidad de la acción contractual se contará a partir del vencimiento de los dos años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar, por lo que, con base en ello, “no existe la supuesta falta de competencia del demandado para liquidar unilateralmente el contrato, pues si bien este no ejerció dicha facultad dentro del término previsto en la ley, sí la ejerció el 29 de junio de 2001, fecha para la cual la accionante aún no había solicitado la liquidación judicial, único hecho que daría lugar a que el demandado [La Nación – Ministerio de Transporte] perdiera su competencia para liquidar el contrato”[76].

La decisión del Tribunal fue apelada por Médicos Asociados S.A. y la segunda instancia correspondió a la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo[77], que revocó la proferida por el Tribunal del Valle y declaró la caducidad de la acción.

Durante el trámite de dicha apelación y antes de proferirse la sentencia de segunda instancia dentro de la acción de nulidad contractual, en la segunda instancia del proceso ejecutivo que es objeto de cuestionamiento en la presente causa, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 3 de

octubre de 2008 decretó la suspensión del proceso por prejudicialidad, durante el término de 3 años, atendiendo la solicitud elevada por la parte ejecutada, sobre la base de que “dentro del proceso ordinario contencioso administrativo No. 2003-1431-00 que cursa en el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se discut[ía] la legalidad de los actos administrativos que sirven de título base de recaudo ejecutivo en el presente proceso”[78]. Superado dicho término, mediante auto del 13 de noviembre de 2014, la misma Sección de la misma Sala, reanudó el trámite del proceso ejecutivo, al advertir que “la parte ejecutada no allegó copia de providencia ejecutoriada en la que se hubiese puesto fin al citado proceso ordinario y que transcurrieron los tres (3) años que la ley establece como plazo para aportar dicha prueba”[79].

De acuerdo con lo anterior, advierte la Sala que la excepción de nulidad de los actos administrativos base del proceso ejecutivo, además de que fue estudiada por el Consejo de Estado dentro del referido proceso en los términos en los que arriba se expusieron, como ya se vio, también fue objeto del proceso especial de nulidad contractual, el cual se surtió de manera independiente y culminó con sentencia adversa a las pretensiones de la parte ejecutada.

En ese entendido, la presunta omisión del Consejo de Estado, fundada según el actor en la falta de resolución de la excepción de nulidad de los actos administrativos, materializada en la falta de competencia del Ministerio de Transporte para liquidar unilateralmente el contrato no. 211 de 1996, carece de fundamento, pues como ha quedado explicado, dicha excepción fue estudiada y decidida por los jueces contenciosos, a través de dos procesos judiciales distintos.

Conforme con ello, carece de fundamento el señalamiento del actor en el sentido de sostener que el Consejo de Estado, amparado en la nueva línea de jurisprudencia según la cual no cabe promover cualquier excepción de mérito en los procesos ejecutivos que tienen como título actos administrativos, sino solo aquellas relacionadas en el inciso 2 del artículo 509 CPC, se abstuvo de pronunciarse sobre las excepciones de mérito por ellos propuestas, en cuanto está acreditado que sí hubo pronunciamiento sobre las excepciones de mérito formuladas dentro del proceso ejecutivo iniciado por La Nación – Ministerio de Transporte contra el Consorcio Medinorte y, la sola circunstancia de que el Consejo de Estado hubiese aducido el cambio de jurisprudencia al momento de resolver la segunda instancia dentro del

referido proceso, no es un elemento de juicio suficiente para sostener la violación de los derechos fundamentales que se invocan en la presente causa.

Distinto análisis cabría hacer si el accionante hubiese mostrado la manera como las pautas jurisprudenciales vigentes para el momento en él que interpuso las excepciones de mérito fueron determinantes de una conducta procesal suya, activa o pasiva, que habría tenido distinto desarrollo si se hubiesen producido a la luz de los nuevos criterios jurisprudenciales. Ello habría ocurrido, por ejemplo, si, como consecuencia de la vigencia de la primera jurisprudencia, que le permitía al actor proponer excepciones de mérito de cualquier naturaleza contra el título ejecutivo así éste estuviera constituido por un acto administrativo, el accionante, amparado en ello, se hubiera limitado a atacar ante el juez de la ejecución la legalidad de los actos administrativos que constituían el título y no hubiera hecho uso de las acciones de nulidad establecidas para ello en los artículos 85 y 87 del CCA. En ese caso, el principio de aplicación general e inmediata del cambio de jurisprudencia no hubiera podido haber operado inflexiblemente, porque la jurisprudencia anterior había determinado la conducta del justiciable y su variación trasgrediría al rompe su derecho fundamental al debido proceso.

Lo antes expuesto no es nada distinto del deber de coherencia que debe guardar la jurisprudencia y las decisiones de los jueces en general, cualquiera que sea su jerarquía, en aras de garantizar el derecho a la igualdad de los administrados y la seguridad jurídica, pues si bien el principio general es que el cambio de jurisprudencia opera de manera inmediata, debe verse cada caso concreto, para que su variación no afecte la situación de quienes han ajustado su conducta conforme con la jurisprudencia anterior, salvo que aquélla contravenga la Carta Superior.

8.2.2. Para resolver la segunda parte del problema jurídico planteado, es menester definir si la sentencia del 12 de marzo de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adolece de un defecto fáctico en tanto confirmó la orden de pago proferida contra los ejecutados teniendo como título ejecutivo documentos aportados en copia, sin que éstas tuvieran la constancia de ejecutoria ni la certificación de ser la primera.

Con ese propósito, debe decir la Sala que sobre este reparo, la Subsección A de la Sección

Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo consideró, en primer lugar, que los documentos aportados al proceso como títulos ejecutivos se encontraba en copia auténtica y que en esa medida su valor probatorio era el mismo que el del original[80].

En segundo lugar, consideró que los actos administrativos que conforman el título ejecutivo quedaron en firme cuando se notificó a los ejecutados el contenido de la Resolución no. 007713 del 18 de septiembre de 2001, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución no. 005505 del 29 de junio de 2001, que liquidó unilateralmente el contrato. Así, anoto que con ello “quedó agotada la vía gubernativa y ejecutoriada la decisión”[81]. Añadió que “[c]abe señalar que el hecho de que en el expediente no aparezca la constancia de ejecutoria de la Resolución 007713 del 18 de septiembre de 2001 no significa que el acto administrativo de liquidación unilateral del contrato y el que resolvió el recurso de reposición contra aquél no hayan quedado en firme, pues la ejecutoria de los actos administrativos no la produce la constancia que expida el servidor público en tal sentido, sino la ocurrencia de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 62 del C.C.A.”[82]

A partir de lo anterior, la segunda parte del problema jurídico planteado queda resuelta, pues el defecto fáctico alegado contra la Sentencia del 12 de marzo de 2015 de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, no se configuró.

Para la Sala, resultan razonables las consideraciones realizadas por el Consejo de Estado, según las cuales los documentos aportados al proceso como títulos ejecutivos se encontraba en copia auténtica y que en esa medida su valor probatorio era el mismo que el del original[83], por lo que, por sustracción de materia, no debía haber hecho consideración alguna sobre la exigencia de la constancia que dijera que era primera copia. De igual forma, encuentra razonable la consideración realizada a partir de interpretar el contenido del artículo 62 CCA, según la cual los actos administrativos que conformaban el título ejecutivo no requerían constancia de ejecutoria en tanto aquellos la adquirían no por la anotación que en ese sentido hiciera un funcionario judicial, sino por encontrarse en firme y por no proceder en su contra recurso alguno.

A partir de las consideraciones expuestas, la Sala Plena de esta Corporación confirmará el

fallo de tutela de segunda instancia proferido el 26 de noviembre de 2015 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó el proferido el 16 de septiembre de 2015 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero por las consideraciones expuestas en este fallo.

IX. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el asunto de la referencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el fallo de tutela de segunda instancia proferido el 26 de noviembre de 2015 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó el proferido el 16 de septiembre de 2015 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero por las consideraciones expuestas en este fallo.

TERCERO.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 368 cuaderno 2 de pruebas.

[2] Folio 400 cuaderno 2 de pruebas.

[3] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 27 de julio de 2005, exp. 23.565.

[4] Dado que los defectos procedimental absoluto y sustantivo se fundamentan en los mismos argumentos, se estudiarán conjuntamente.

[5] Folio 24. Cuando se cite un folio y no se diga el cuaderno, se entiende que hace parte del cuaderno 1 de la acción de tela.

[6] Folio 207.

[7] Ibídem.

[9] Folio 209.

[10] Folio 217.

[11] Folio 305 al respaldo.

[12] Folios 305 al respaldo y 306.

[13] Las copias consisten en 7 cuadernos de 120, 181, 175, 257, 210, 263 y (264 a 522) folios, respectivamente.

[14] Sobre este particular puede consultarse la Sentencia T-933 de 2012.

[15] Sentencia C-590 de 2005.

[16] Sentencia T-173 de 1993.

[17] Sentencia T-504 de 2000.

[18] Ver entre otras la sentencia T-315 de 2005.

[19] Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000.

[20] Sentencia T-658 de 1998.

[21] Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

[22] Sentencia T-522 de 2001.

[23] Cfr. Sentencias T-462 de 2003, SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.

[24] Sentencia C-590 de 2005.

[25] “La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”. Sentencia SU-961 de 1999.

[26] Folio 195.

[27] Consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

[28] Consagrado en el artículo 228 de la Constitución.

[29] Corte Constitucional, sentencia T-599 del 28 de agosto de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

“[30] Ver sentencia T-996 de 2003”

“[31] Cfr. Sentencias T-996 de 2003 y SU-159 de 2002. ‘(se pretermite etapas) señaladas en la ley para asegurar el ejercicio de todas las garantías que se le reconocen a los sujetos procesales de forma tal que, por ejemplo, (i) puedan ejercer el derecho a una defensa técnica, que supone la posibilidad de contar con la asesoría de un abogado –en los eventos en los que sea necesario –, ejercer el derecho de contradicción y presentar y solicitar las pruebas que considere pertinentes para sustentar su posición; (ii) se les comunique de la iniciación del proceso y se permita su participación en el mismo y (iii) se les notifiquen todas las providencias proferidas por el juez, que de acuerdo con la ley, deben serles notificadas’. (Tomado de la SU-159 de 2002)”

[32] Corte Constitucional, sentencia T-264 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

[33] Ibídem

[34] Sentencias C-590 de 2005 y T-059 de 2015, entre otras.

[35] Sentencias T-008 de 1998 y T-189 de 2005.

[36] Sentencia T-205 de 2004.

[37] Consultar las sentencias T-804 de 1999 y T-522 de 2001.

[38] Ver la sentencias T-1244 de 2004 y T-462 de 2003.

[40] Sentencia T-056 de 2005.

[41] Sentencia SU-159 de 2002. Citado de la sentencia T-781 de 2011.

[42] Sentencia SU-226 de 2013.

[43] Sentencia T-442 de 1994.

[44] Sentencia C-590 de 2005.

[45] Sentencia T-417 de 2008.

[46] Sentencia SU-159 de 2002.

[47] En la Sentencia T-1082 de 2007, Caso en que prosperó una tutela contra providencia judicial, porque se había declarado la existencia de un contrato de arrendamiento partiendo de una prueba que no era aceptada por la ley como conducente para esos efectos

[48] Sentencia T-147 de 2014.

[49] Sentencia C-836 de 2001.

[50] Al respecto la Sentencia T-446 de 2013 es clara al decir:

La jurisprudencia constitucional ha considerado el valor de las resoluciones judiciales de los órganos judiciales de cierre de las respectivas jurisdicciones frente a decisiones posteriores que deban adoptar los jueces y tribunales, es decir, su condición de ‘precedente’. Este asunto plantea la antigua discusión sobre la fuerza obligatoria de las sentencias, más allá de las causas para cuya resolución fueron dictadas. En otras palabras, si determinadas fallos judiciales han de erigirse en una especie de regla general para la

posterior solución de casos semejantes.

[51] Sentencia SU-172 de 2015.

[52] T-446 de 2013, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia C-335 de 2008.

[53] Al respecto esta Corporación desde sus primeros años sostuvo en la Sentencia C-221 de 1992 sobre el principio de igualdad que éste “es objetivo y no formal (...) Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado (...) Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática”. Este alcance ha sido reiterado en fallos más recientes como en las Sentencias T-262 de 2009, T-387 de 2012 y T-386 de 20123, entre otras.

[54] Sentencia C-400 de 1998, y en el mismo sentido las sentencias SU-047 de 1999, C-795 de 2004 y C-532 de 2013, entre otras.

[55] Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”

[56] Sentencia del 4 de mayo de 2011. Radicación número: 19001-23-31-000-1998-2300-01 (19.957).

[57] Folio 74.

[58] Por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato no. 211 de 1996.

[59] Por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución no. 005505 del 29 de junio de 2001.

[60] Por medio de la cual se ordena la liquidación unilateral del contrato no. 211 de 1996.

[61] Por medio de la cual se ordena la liquidación unilateral del contrato no. 211 de 1996.

[62] Por medio de la cual se ordena la liquidación unilateral del contrato no. 211 de 1996.

[63] Folio 409 del cuaderno 2 de pruebas.

[64] Folios 409 y 410 del cuaderno 2 de pruebas.

[65] Folio 123, cuaderno 1 de pruebas.

[66] Ibídem.

[67] Folio 429 del cuaderno 2 de pruebas.

[68] Folios 429 y 430 del cuaderno 2 de pruebas.

[69] Folios 430 y 431 del cuaderno 2 de pruebas.

[70] Folios 431, del cuaderno 2 de pruebas.

[71] Folios 432 y 433 del cuaderno 2 de pruebas.

[72] Folio 433 del cuaderno 2 de pruebas.

[74] Folio 433 del cuaderno 2 de pruebas.

[75] A dicho proceso le correspondió el radicado 2003-1431-00.

[76] Sentencia del 21 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle dentro del proceso con radicado 76001-23-31-000-2003-01431-01. Tomado de la sentencia del 28 de mayo de 2015, de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la que se absolvió la segunda instancia de la acción de nulidad contractual interpuesta por Médicos Asociados S.A. contra La Nación Ministerio de Transporte.

[77] A dicho proceso le correspondió el radicado 76001-23-31-000-2003-01431-01, Expediente 36.695.

[78] Folio 368 cuaderno 2 de pruebas.

[79] Folio 400 cuaderno 2 de pruebas.

[80] Folio 425 del cuaderno 2 de pruebas.

[81] Folio 426 del cuaderno 2 de pruebas.

[82] Ibídem.

[83] Folio 425 del cuaderno 2 de pruebas.