



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN A

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número: 23001-23-33-000-2016-00022-01 (67.752)**

**Actor: PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE TELECOM**

**Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL**

**Referencia: REPARACIÓN DIRECTA – LEY 1437 DE 2011**

*Temas: DAÑO CAUSADO POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA – embargo y pago de una suma de dinero por un amparo constitucional / DAÑO – se encuentra probada su causación, mas no su quantum / ERROR JURISDICCIONAL – requiere la existencia de una decisión en firme, cuando no se presenta la responsabilidad debe estudiarse a la luz de la falla del servicio, como sucede en el caso examinado – RESPONSABILIDAD DEL ESTADO – inobservancia del requisito de subsidiariedad por parte de los jueces constitucionales, aunado al decreto de un embargo irregular / INDEMNIZACIÓN – condena – DAÑO EMERGENTE – la entidad accionada pagará la totalidad del capital adeudado y actualizado a la fecha de esta sentencia, siempre que se verifique que la parte actora no recuperó lo pagado con ocasión de la acción de tutela aquí señalada. En caso de acreditarse la recuperación de alguna suma de dinero relacionada con la acción constitucional, deberá descontarse – LUCRO CESANTE – no procede el reconocimiento de los intereses pedidos, tampoco hay lugar a revisar otro concepto, porque no fue pedido en la demanda ni cuestionado en la apelación.*

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecom y por la Nación – Rama Judicial contra la sentencia del 27 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

#### I.SÍNTESIS DEL CASO

La parte actora estima que los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica incurrieron en un error jurisdiccional, pues en los fallos de tutela del 1° y 21 de octubre de 2009 concedieron un amparo constitucional a favor de uno de sus ex empleados, dispusieron el embargo de sus cuentas bancarias y ordenaron pagarle los emolumentos laborales que dejó de



percibir desde el despido hasta que se dispuso el levantamiento del fuero sindical, incluyendo una indemnización, a pesar de que ello era abiertamente improcedente, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia SU-377 de 2014.

## II. ANTECEDENTES

### 1. Demanda

El 18 de diciembre de 2015 (fl. 131 del c.1), el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecom, en adelante PAR de Telecom, presentó demanda de reparación directa contra la Nación – Rama Judicial, con el fin de que se le indemnizaran los perjuicios que sufrió como consecuencia del error judicial contenido “*en la acción de tutela iniciada en el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antero, la cual fue resuelta definitivamente en la sentencia de la Corte Constitucional SU-377 de 2014*”.

Por lo anterior, solicitó que se le reconocieran y pagaran (i) por daño emergente, la suma de \$833'100.333, correspondiente al dinero que fue embargado y pagado a favor del actor de la acción de tutela 2009-00239; y (ii) por lucro cesante, los intereses civiles y moratorios derivados del aludido rubro hasta el pago definitivo.

Como fundamento fáctico de la demanda, la parte demandante, en resumen, explicó que, por medio de los Decretos 1603 y 1615 de 2003, el Gobierno Nacional ordenó la supresión y liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, junto con las 13 teleasociadas.

Una vez se realizó el cierre definitivo de las liquidaciones, el 30 de diciembre de 2005, la fiduciaria La Previsora, en calidad de liquidadora de las entidades mencionadas, y el Consorcio Remanentes de Telecom, integrado por la Fiduagraria S.A. y Fiduciaria Popular S.A., suscribieron un contrato de fiducia mercantil, a fin de constituir un patrimonio autónomo de remanentes con los activos y bienes no afectados a la prestación del servicio para atender las obligaciones a su cargo.

El señor Rafael de Jesús Villar Gómez promovió acción de tutela en su contra con el propósito de que se le reconocieran y pagaran los salarios y prestaciones que dejó de percibir desde su desvinculación laboral, así como una indemnización, comoquiera que fue despedido sin contar con la autorización judicial que ordenara el levantamiento del fuero sindical del que gozaba. Para tal efecto, adjuntó una liquidación por la aparente obligación pendiente de sufragar que ascendía a \$1.233'100.335.



En sentencia del 1° de octubre de 2009, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antero, Córdoba, concedió el amparo deprecado, en tanto consideró que la acción constitucional era el único medio que tenía el peticionario para obtener lo pedido, dada la *“cercanía de la fecha de terminación de labores de la entidad y la amenaza real del mínimo vital”*. Para su cumplimiento, decretó el embargo de las cuentas bancarias del PAR de Telecom hasta por la cuantía que señaló el peticionario, decisión que confirmó el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica, mediante fallo del 21 de octubre de 2009, bajo argumentos semejantes.

El embargo se hizo efectivo por \$833'100.333 y se dispuso la entrega de los títulos judiciales al señor Rafael de Jesús Villar Gómez.

La Corte Constitucional seleccionó el asunto para revisión y acumuló en un sólo expediente las acciones de tutela con supuestos fácticos y jurídicos iguales al *sub lite*. A su vez, *“en Auto 241 de 2010, suspendió las órdenes emitidas por los jueces de instancia”*, mientras se adoptaba una decisión de fondo.

En sentencia SU-377 de 2014, la Sala Plena de la referida Corporación (i) revocó las medidas de protección dictadas a favor del accionante de ese proceso; (ii) dejó sin efectos los fallos de instancia y, en su lugar, declaró improcedente la solicitud de amparo, al estimar que no cumplió con el requisito de subsidiariedad.

A juicio de la aquí demandante, la Nación – Rama Judicial incurrió en error judicial, puesto que en las decisiones de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica se estudió de fondo la acción de tutela, a sabiendas de que no cumplía con el requisito de subsidiariedad, toda vez que el señor Rafael de Jesús Villar Gómez contaba con otro medio de defensa judicial para hacer efectivos sus derechos, sumado a que no se configuraba un perjuicio irremediable, según lo advirtió y demostró a lo largo de ese proceso.

De otra parte, reprochó que se hubiera decretado y ratificado el embargo de sus cuentas bancarias y, además, se hubiera entregado parte del dinero a favor del tutelante, sin ni siquiera motivar esa decisión, sino que, únicamente, se tuvo en cuenta la liquidación proveniente del mismo accionante y *“lo más grave es que se permitió la entrega del dinero, cuando el proceso no había culminado y el abogado de aquel manifestó que era prudente esperar la decisión de la Corte Constitucional”*.



## 2. Trámite procesal en primera instancia

**2.1.** El 18 de mayo de 2016, el Tribunal Administrativo de Córdoba admitió la demanda y ordenó su notificación a la demandada y al Ministerio Público (fl. 234 del c.1).

**2.2.** La Nación – Rama Judicial se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual argumentó que las decisiones de los jueces de tutela de primera y segunda instancia del proceso de tutela 2009-00239 estuvieron ajustadas a derecho, en la medida en que guardaban coherencia con lo dispuesto en los artículos 7, 8, 27, 29 y 31 del Decreto 2591 de 1991 y que, en todo caso, la accionante tuvo la oportunidad de explicar sus inconformidades en el trámite de ese asunto.

También sostuvo que el PAR de Telecom tenía la posibilidad de demandar a la persona natural a favor de quien se giró el dinero embargado con ocasión de la solicitud de amparo impetrada, a fin de recuperarlos; empero, como no lo hizo, no podía ahora sacar provecho de su propia culpa (fls. 144 – 149 del c.1).

**2.3.** El 28 de febrero de 2017, en la audiencia inicial, el *a quo* manifestó que no existían excepciones previas para analizar y fijó el litigio en los siguientes términos:

*(...) Determinar si la Nación – Rama Judicial es extracontractualmente responsable por el deterioro patrimonial sufrido por el PAR de Telecom, dentro de la acción de tutela con radicado 2009-00239, la cual la parte activa tasa en la suma de \$833.100.333.*

*Como consecuencia de lo anterior, se procederá a establecer si existió error judicial respecto de la Nación – Rama Judicial, adicionalmente, se determinará cuál es el título de imputación de responsabilidad y se habrá de determinar si existe responsabilidad.*

La fijación del litigio fue puesta a consideración de las partes, quienes manifestaron expresamente su aceptación. Luego, el magistrado conductor tuvo como pruebas las allegadas con la demanda y ordenó la práctica de las pedidas por las partes, así como decretó de oficio el recaudo de otros documentos (fls. 163 – 171 del c.1).

**2.4.** Terminado el período probatorio, dispuso que la presentación de alegatos de conclusión y el concepto del representante del Ministerio Público se hicieran por escrito (fls. 214 – 215 del c.1).

**2.5.** El PAR de Telecom y la Nación – Rama Judicial reiteraron sus argumentos (fl. 224 y 225 – 226 del c.1).



**2.6.** El Ministerio Público solicitó acceder a las súplicas del escrito inicial, habida cuenta que los jueces de tutela no propusieron argumentos fácticos y jurídicos que soportaran la procedencia de la acción de tutela como un mecanismo transitorio, de conformidad con los supuestos decantados por la jurisprudencia constitucional, por el contrario, de forma escueta, avalaron la tesis del peticionario, quien lo único que pretendía era revivir términos vencidos (fls. 234 – 244 del c.1).

Igualmente, expresó que era evidente el yerro frente al embargo, según lo anotó la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la medida en que (i) se decretó en la sentencia y no en una providencia previa; (ii) no se justificó la gravedad y urgencia de la medida; y (iii) la suma retenida y cancelada fue desproporcionada.

### **3. Sentencia de primera instancia**

En sentencia del 27 de mayo de 2021, el Tribunal Administrativo de Córdoba accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, en los siguientes términos (fls. 399 – 410 del c.ppal):

*(...) SEGUNDO. Declarar responsable a la Nación – Rama Judicial de los perjuicios causados al PAR de Telecom, por los motivos expuestos.*

*TERCERO. Condenar a la Nación – Rama Judicial a reconocer y pagar al PAR de Telecom, por concepto de daño emergente la suma de \$1'254.451.893.*

*CUARTO. Negar las demás pretensiones de la demanda (...).*

Al respecto, luego de exponer las consideraciones de la sentencia SU-377 de la Sala Plena de la Corte Constitucional y hacer énfasis en las causales de procedencia de la acción de tutela contenidas en el Decreto 2591 de 1991, advirtió que los juzgados de instancia de San Antero y Lorica emitieron decisiones contrarias a derecho, en específico, porque tramitaron de fondo la solicitud de amparo del señor Rafael de Jesús Villar Gómez y accedieron a las pretensiones invocadas, cuando esta no cumplía con el requisito de subsidiariedad, ya que aquél tenía la acción de reintegró ante del juez ordinario laboral, circunstancia que alegó el PAR de Telecom a lo largo de ese proceso, pero fue ignorada.

Bajo ese contexto, puntualizó que era evidente que esa entidad sufrió una lesión patrimonial que no estaba en la obligación de soportar, como consecuencia del pago de los emolumentos laborales reconocidos y cubiertos a favor del peticionario.



Expuso que el embargo de las cuentas bancarias de la accionante desconoció no sólo el procedimiento de la acción preferente, sino también el precedente constitucional sobre la materia, por cuanto se ordenó en la sentencia, se superaron las facultades del juez constitucional, se omitieron los motivos sobre la necesidad y urgencia, se otorgó pleno valor a la liquidación subjetiva del actor y se entregaron los títulos judiciales antes que el proceso hubiera culminado.

Así pues, concluyó que le asistía razón a la demandante y condenó a la Nación – Rama Judicial a pagar por daño emergente \$1.254'451.893, correspondientes al capital embargado y actualizado; empero, negó el lucro cesante, *“teniendo en cuenta que lo pedido por intereses es incompatible con la indexación y mitigan la misma contingencia”*.

#### **4. Recursos de apelación**

**4.1.** La parte actora apeló la anterior decisión y solicitó el reconocimiento y pago de los intereses corrientes y moratorios, de acuerdo con lo descrito en la demanda.

Destacó que el *a quo* ignoró la presunción de derecho prevista en el artículo 1617.2 del Código Civil, según la cual el acreedor de una suma de dinero se releva de probar perjuicio alguno, *“cuando este se limite a pedir intereses sobre dicha suma”*, así como el principio de reparación integral y la causación de intereses de mora por la tardanza de la justicia en resolver el caso (fls. 413 – 416 del c.ppal).

**4.2.** La Nación – Rama Judicial señaló que no ocasionó un daño antijurídico al PAR de Telecom, en tanto las decisiones de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica se ajustaron a las disposiciones constitucionales vigentes para la época de los hechos y la diversidad de interpretaciones jurídicas de los jueces de tutela no implicaba, *per se*, un error judicial, máxime si contaban con sustento fáctico y jurídico, como se advirtió en las determinaciones enjuiciadas, pero el Tribunal Administrativo de Córdoba no emitió una reflexión seria sobre el particular.

A su turno, destacó que en el caso objeto debatido no se conculcó el debido proceso, ya que durante la acción de tutela la aquí demandante tuvo la oportunidad de demostrar que la desvinculación de su trabajador fue justificada o, en su defecto, que indemnizó los perjuicios a él ocasionados; lo cual no ocurrió, por lo que era procedente el amparo de sus derechos.



Censuró el hecho de que no se hubiera razonado que el PAR de Telecom tenía la posibilidad de demandar al tutelante, a fin de obtener el reembolso del dinero que se le pagó en razón de la acción de tutela y, por tanto, no podía pretender por esta vía judicial beneficiarse de su negligencia (fls. 419 – 421 del c.ppal).

## 5. Trámite en segunda instancia

**5.1.** En auto del 24 de noviembre de 2021, esta Corporación admitió los recursos de apelación formulados y, a su vez, como no se decretaron ni se solicitaron pruebas en el término de ejecutoria de tal proveído, dispuso el traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión por escrito (fl. 458 del c. ppal), oportunidad en la que los sujetos procesales no intervinieron.

**5.2.** El agente del Ministerio Público expresó que el fallo apelado debía confirmarse, pues era evidente la improcedencia de la acción de tutela, porque el peticionario contaba con otra vía judicial para reclamar sus pretensiones.

Añadió que llamaba mucho la atención que se hubiera dispuesto un embargo tan cuantioso de cara a la asignación laboral que tenía el señor Rafael de Jesús Villar Gómez y a las indemnizaciones que el PAR de Telecom ya le habían reconocido; tanto así que reposaba un oficio en el que su apoderado judicial señaló que se abstenía de recibir el dinero embargado hasta tanto la Corte Constitucional no avalara las decisiones, *“pues podrían estar relacionadas con irregularidades en el funcionamiento de la justicia”*, pero el poder le fue revocado, *“a lo mejor porque se trataba de una caso más de los que recientemente se han conocido por corrupción”*.

Mencionó que los jueces tuvieron varias oportunidades de reconsiderar el embargo decretado, pero se optó por acoger de forma plena la liquidación del tutelante, sin constatación ni motivación alguna (índice 8 del expediente digital).

**5.3.** En proveído del 20 de junio de 2023, esta Subsección decretó, de oficio, la incorporación de la sentencia SL1503 del 3 de mayo de 2022, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente 85.692, mediante la cual no casó la sentencia de segunda instancia de ese proceso, en la que se ordenó al señor Rafael de Jesús Villar Gómez reintegrar a favor del PAR de Telecom el dinero que se le pagó con ocasión de los fallos de tutela dictados en el proceso 2009-00239 y que fueron dejados sin efectos por la Corte Constitucional.



### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

El artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 615 del CGP, establece que el Consejo de Estado es competente para conocer, en segunda instancia, de *“las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación”*

El artículo 152.6 del CPACA dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia, entre otros asuntos, *“de los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales”*, cuando la cuantía exceda los 500 SMLMV.

En el caso bajo estudio se advierte que la pretensión mayor superó la cuantía señalada en la mencionada disposición normativa<sup>1</sup>, de ahí que esta Corporación sea competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos por las partes contra el fallo del *a quo*.

#### 2. Oportunidad

De conformidad con lo previsto en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, la demanda de reparación directa puede instaurarse dentro de los dos años *“contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”*.

Atendiendo a las pretensiones de la demanda, se tiene que el PAR de Telecom solicitó el reconocimiento de perjuicios derivados de los aparentes errores judiciales cometidos por los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica, en el marco de la acción de tutela 2009-00239, en tanto (i) se concedió el amparo constitucional a favor del tutelante; y (ii) se decretó y ratificó un embargo de sus cuentas bancarias y se dispuso la entrega del dinero a favor del mismo.

---

<sup>1</sup> La pretensión por daño emergente ascendió a \$833'100.333. Para la fecha de presentación de la demanda, esto es, 2016, 500 SMLMV equivalían a \$344'727.500.



La Sala observa que, a través de la providencia SU-377 de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocó las decisiones cuestionadas, por consiguiente, debido a ese pronunciamiento ya no se puede hablar de un “*error jurisdiccional*” propiamente dicho sobre las decisiones enjuiciadas, por cuanto uno de los presupuestos para la configuración del error judicial es que se encuentren en firme (artículo 67.2 de la Ley 270 de 1996), cosa que no sucede en este caso.

Así las cosas, lo correcto es examinar el asunto como una eventual falla en el servicio<sup>2</sup>, la cual, sin lugar a equívocos, quedó finalmente en evidencia con la decisión mencionada, proveído que, además, terminó el proceso de tutela e hizo tránsito a cosa juzgada constitucional en esa controversia<sup>3</sup>.

Ahora, como el fallo de unificación fue objeto de aclaración y adición por parte del PAR de Telecom, petición que se negó en auto 503 del 22 de octubre de 2015, la Sala precisa que la caducidad de las sentencias enjuiciadas debe computarse a partir del día siguiente a la ejecutoria de esa determinación.

Revisado el expediente, se observa que no obra constancia de notificación de dicho auto; no obstante, consultada la página web de esa Corporación<sup>4</sup>, se corroboró que se notificó el 3 de noviembre de 2015, luego adquirió firmeza el 9 de ese mes y año.

De este modo, el plazo para acudir ante esta jurisdicción se extendió hasta el 10 de noviembre de 2017, pero el 18 de diciembre de 2015 (fl. 131 del c.1) se radicó la demanda, previo agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial (fls. 111 – 112 del c.1), por tanto, se concluye que fue oportuna.

### **3. Legitimación en la causa**

La parte actora fue vinculada como demandada en el proceso de tutela en el que se dictaron las determinaciones que en este litigio se catalogan de erróneas, de ahí que le asiste legitimación para actuar en el presente asunto.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de abril de 2020, expediente 51.484, M.P. María Adriana Marín y del 24 de abril de 2020 y del 7 de diciembre de 2021, expedientes 57.541 y 65.415, Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>3</sup> Se puede leer: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de diciembre de 2018, expediente 44.369, M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. También se pueden consultar, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, providencia del 4 de diciembre de 2019, expediente 63.937, M.P. Ramiro Pazos Guerrero y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, providencia del 26 de mayo de 2020, expediente 61.414, M.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>4</sup> Al respecto, se puede ver:

[https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultat/consulta.php?campo=rad\\_codigo&date3=2008-01-01&date4=2023-02-02&radi=Radicados&palabra=T2587255&radi=radicados&todos=%25](https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultat/consulta.php?campo=rad_codigo&date3=2008-01-01&date4=2023-02-02&radi=Radicados&palabra=T2587255&radi=radicados&todos=%25)



La Nación – Rama Judicial se encuentra legitimada en la causa por pasiva, toda vez que fue a esta entidad a la que se le imputó el daño por el que se demandó; sin embargo, se aclara que está por determinar el sentido de la sentencia y, por tanto, al adelantar el estudio de fondo se verificará si existió o no una participación efectiva en la producción del daño antijurídico alegado.

#### **4. Alcance de los recursos de apelación**

El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, en resumen, porque estaba probada la falla del servicio en el *sub lite*, bajo el entendido de que las autoridades judiciales de instancia que intervinieron en la acción de tutela 2009-00239 dictaron un amparo constitucional a favor de un ex empleado del PAR de Telecom, embargaron una suma de dinero y ordenaron el pago de unos emolumentos laborales, sin justificación válida.

En los recursos de apelación (i) el PAR de Telecom reclamó la procedencia del reconocimiento y pago de los intereses corrientes y moratorios pedidos; y (ii) la Nación – Rama Judicial arguyó que no generó un daño antijurídico, teniendo en cuenta que las decisiones atacadas estaban ajustadas al Decreto 2591 de 1991, además la interpretación jurídica sobre el asunto no se traducían en un yerro, más aún si contaban con sustento fáctico y jurídico, punto frente al que no se emitió una reflexión seria. En todo caso, afirmó que se valoró que la parte actora fue negligente en el trámite de la acción de tutela y que tenía a su alcance las herramientas jurídicas para recuperar lo pagado.

En ese sentido, la Sala determinará si en los fallos del 1º y 21 de octubre de 2009, los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica generaron un daño antijurídico y, de ser procedente, si debe modificar, confirmar o revocar la decisión del juez de primera instancia.

#### **5. Análisis de fondo**

##### **5.1. Hechos probados**

Por razones metodológicas, la Sala enunciará los hechos que se encuentran probados, conforme con las pruebas obrantes al plenario:



- El 16 de septiembre de 2009, el señor Rafael de Jesús Villar Gómez radicó acción de tutela contra el PAR de Telecom, con el fin de que (i) se ampararan sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y móvil, a la seguridad social, a la salud, al buen nombre y a la igualdad; y (ii) se reconocieran y pagaran los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde su desvinculación hasta que se produjo el levantamiento del fuero sindical, incluyendo la indemnización correspondiente.

Como sustento de lo anterior, señaló que fue desvinculado de la entidad el 31 de enero de 2006, pese a que tenía fuero sindical y mantuvo tal calidad hasta el 20 de agosto de 2008, cuando el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta levantó este; no obstante, mencionó que esa autoridad judicial no dispuso el pago de algún emolumento, por lo que, a su juicio, se adeudaban salarios, prestaciones sociales e indemnización por el despido sin justa causa. De igual forma, aseguró que no contaba con ingresos económicos para su subsistencia y la de su núcleo familiar y, además, a otras personas en iguales condiciones que las suyas se les había reconocido el pago de las sumas de dinero reclamadas.

Junto con la demanda, anexó copia de su contrato laboral, de la resolución en la que se le concedió el fuero sindical, de la providencia que ordenó el levamiento de dicha prerrogativa, de la compraventa de una vivienda, de dos providencias en las que se habían resuelto asuntos idénticos al *sub judice*, de la liquidación de los emolumentos laborales adeudados por valor de \$1.233'100.335 y de las facturas de servicios públicos domiciliarios y matrículas escolares (fls. 3 – 8 del c. de pruebas).

- El PAR de Telecom contestó la demanda y expuso las razones que, a su modo de ver, hacían la acción de tutela improcedente. En primer lugar, indicó que, en casos semejantes, varias Salas de Revisión de la Corte Constitucional habían sostenido que la acción prevalente carecía de subsidiariedad, en tanto el fuero sindical se garantizó hasta que la empresa se extinguió jurídicamente<sup>5</sup>, y, en todo caso, se pagaron las acreencias laborales a que había lugar, según se advertía de las pruebas aportadas, las cuales desvirtuaban cualquier clase de vulneración.

Explicó que la acción de tutela no podía concederse como amparo transitorio, puesto que el juez laboral había autorizado el despido y se le había pagado al actor una indemnización total de \$94'941.159, tal y como constaba en el reporte de pago

---

<sup>5</sup> Citó la sentencia T-538 del 6 de agosto de 2009.



de nómina allegado; es más, precisó que aquél promovió acción de reintegró, pero le fue desfavorable, luego no había lugar a ordenar más pagos a su favor. Esto dijo:

*(...) En efecto, el accionante interpuso ante la jurisdicción ordinaria la solicitud de reintegro por fuero en contra del PAR. De igual manera que de acuerdo con los archivos de la extinta Telecom dicha entidad inició las acciones de levantamiento de fuero contra los trabajadores aforados, conforme a lo ordenado en el Decreto 1615 de 2003 por lo que desde ya es importante resaltar que la acción de tutela no puede ser utilizado por el accionante como un mecanismo subsidiario, ni reemplaza o sustituye la jurisdicción competente, ni mucho menos para resolver pleitos pendientes, razón por la cual solicité se declare la improcedencia de la acción de levantamiento de fuero presentada por Telecom contra el señor Rafael de Jesús Villar Gómez ante el Juzgado 31 Laboral del Circuito de Santa Marta, el cual fue resuelto de manera favorable, providencia que fue confirmada tal como lo dicen en la demanda, pero sin ordenar pago de ninguna naturaleza, por lo que no es de recibo que pretenda en la que estuvo vinculado en calidad de aforado.*

A su turno, manifestó que no existían suficientes elementos de juicio para sostener la configuración de un perjuicio irremediable, dado que, según la consulta al Fosyga, el actor siguió cotizando como dependiente su seguridad social, lo que permitía inferir que continuó laborando para otra entidad y no carecía de ingresos económicos para disfrutar de una vida digna.

En segundo término, destacó que el contrato de trabajo del señor Rafael de Jesús Villar Gómez no finiquitó por despido injusto, sino por la disolución y liquidación de la entidad nominadora, actos que gozaban de presunción de legalidad, sobre todo cuando se pagaron las acreencias laborales debidas (fls. 98 – 257 del c. de pruebas).

- En sentencia del 1° de octubre de 2009, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antero concedió la petición de amparo y, como consecuencia, ordenó el pago de las acreencias laborales dejadas de devengar por el peticionario a partir del despido injustificado hasta que se produjo el levantamiento del fuero sindical, “*lo que incluye la indemnización por la imposibilidad de lograr el reintegro*”, conforme se registró en la liquidación aportada con la demanda. En ese sentido, dispuso el embargo de las cuentas del PAR de Telecom hasta por \$1.233'100.335, a fin de garantizar el cumplimiento de tal decisión.

El juzgado señaló que la acción de tutela constituía el medio de defensa judicial procedente para exigir las pretensiones planteadas debido a la cercanía de la fecha de terminación de las labores del PAR de Telecom. Asimismo, determinó que este no contaba con la autorización judicial para afectar el fuero sindical de su empleado, de ahí que debía responder por las obligaciones derivadas de esa situación.



Añadió que, si bien a aquel *“se le levantó el fuero, la protección se haría hasta la fecha en que quedó en firme la sentencia que así lo decidió”*, es decir, desde el 31 de enero de 2006 hasta el 20 de agosto de 2008, y, por consiguiente, *“para que la protección no sea letra muerta se debe recurrir al embargo de sus cuentas por la suma de la obligación que tiene con el demandante”* (fls. 296 – 307 del c.1).

- El PAR de Telecom impugnó la anterior decisión, apoyado en los mismos argumentos de la intervención inicial y reiteró que el salario básico mensual del señor Rafael de Jesús Villar Gómez era de \$2'867.577, por tal razón, la liquidación que se tuvo en cuenta para el embargo se tornaba desproporcionada (fls. 369 – 382 del c.1 y 112 del c. de pruebas).

- Mediante fallo del 21 de octubre de 2009, el Juzgado Promiscuo de Familia de Loricá confirmó la sentencia de primera instancia, al considerar que el hecho de que el PAR de Telecom estuviera próximo a cumplir su ciclo hacía procedente la acción constitucional, ya que *“con la desaparición del único ente creado para atender los conflictos que surgieran entre los trabajadores y la extinta Telecom, quedarían en el aire sus derechos fundamentales, como los de los aforados, a lo que se suma que la pruebas demuestran la amenaza al mínimo vital, por el solo hecho de quedar sin salario con el cual asumía sus necesidades básicas y de las personas que dependen de él”*. En particular, razonó (fls. 187 – 202 del c.1):

*(...) El accionante fue abruptamente despedido de su lugar de trabajo, pese a la protección especial que gozaba frente al Estado, además se le desconocieron las garantías procesales más elementales, pues se dio por terminada la relación laboral del actor con la extinta Telecom, sin la autorización judicial para ello ha previsto la legislación laboral independientemente del estatus jurídico de la empresa, vigente o liquidada, pues el hecho de que estuviese en este último estado no puede pretermitir los procedimientos previstos a los aforados.*

*(...) Con el transcurrir del tiempo ha generado un estado de pauperización (sic) en el núcleo familiar del accionante y ello sin duda por la carencia de un empleo o en su defecto por no haber recibido la correspondiente indemnización que para ello dispone la ley, ante la imposibilidad jurídica del reintegro.*

*Para evitar un perjuicio irremediable, como lo es el deterioro de la subsistencia y el precario estatus socio-económico del accionante y por no preverlo, la afectación del derecho más preciado como lo es vivir dignamente, con ocasión a no poder disfrutar de los derechos fundamentales y así garantizar su subsistencia y las condiciones mínimas para una vida digna.*

- Ese mismo día, el PAR de Telecom adjuntó una liquidación detallada del salario y la indemnización que se ordenó en el proceso de tutela, pero está arrojó la suma de \$193'549.923, por lo que solicitó que reconsiderara el embargo decretado o se ordenara la devolución de la diferencia resultante (fls. 365 – 366 del c.1).



- El 3 de noviembre de 2009, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antero requirió a los Bancos Agrario, Popular, Bancolombia y de Bogotá, para que retuvieran el dinero depositado en las cuentas del PAR de Telecom hasta por \$1.233'100.335, rubro que debía ser dejado a disposición de ese despacho judicial (fls. 246 – 250 del c.1).

- El Banco Agrario de Colombia informó que sobre la cuenta identificada como “*Patrimonio Auto de la Soc Fiduci*” se embargaron las siguientes sumas de dinero: \$36'576.548; \$48'309.048; \$246'798.786; \$4'207.363; \$9'853.781; \$94'230.440; \$10'265.344; \$40'318.440; \$21'814.353; \$188'804.264 y \$131'921.961 (fls. 271 – 272 del c.1).

- El 26 de noviembre de 2009, el abogado del señor Rafael de Jesús Villar Gómez manifestó que se abstenía de retirar los títulos judiciales por un valor total de \$833'100.335 hasta tanto se surtiera la revisión del asunto que solicitó ante la Corte Constitucional, “*en atención a las últimas noticias publicadas con ocasión a los fallos de tutelas proferidos por diferentes jueces de la República en casos similares al que nos ocupa*” (fls. 267 – 269 del c.1).

- Pasados cuatro días, el tutelante expresó su inconformidad con lo dicho por su apoderado judicial, en el sentido de no recibir la suma de \$833'100.335, por lo que refirió que le revocaba el poder, para que, en su lugar, se efectuara “*el pago parcial*” de la obligación respectiva (fls. 271 – 272 del c.1), lo cual se materializó el 10 y el 18 de diciembre de ese año (fls. 94 – 108 y 396 del c.1).

- La Corte Constitucional seleccionó el asunto para revisión, le asignó el radicado T-2501214 y dispuso que se acumulara junto con 25 acciones de tutela presentadas contra el PAR de Telecom y Caprecom, dada la identidad de supuestos fácticos.

Luego, en auto 241 de 2010, suspendió las órdenes impartidas en los expedientes, mientras dictaba sentencia definitiva<sup>6</sup>.

- El 20 de junio de 2011, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta confirmó la sentencia del 26 de noviembre de 2009, proferida por el Juzgado Cuarto Laboral de Santa Marta, por medio de la cual se negó la

---

<sup>6</sup> De conformidad con los antecedentes de la decisión de unificación.



pretensión de reintegró elevada por el señor Rafael de Jesús Villar Gómez y otros contra la aquí demandante.

Al respecto, aclaró que, aunque lo que se buscaba era el reintegro en virtud del fuero sindical que cobijaba a los trabajadores como miembros de las juntas directivas de diversas organizaciones sindicales, así como el pago de los salarios dejados de devengar desde la fecha del despido, ello no era procedente, en resumen, porque la terminación del vínculo laboral por parte de Telecom no estaba encaminada a impedir el derecho de asociación, “*que es la razón del fuero sindical*”, sino que la medida obedeció verdaderamente a las políticas trazadas por el Gobierno Nacional, y en virtud de la no viabilidad e insolvencia de una empresa, que lo que generaba eran pérdidas patrimoniales para la Nación, medidas que fueron tomadas con anterioridad a la fundación del sindicato y de la inscripción de las juntas directivas, del que derivaban el fuero sindical (CD fl. 222 del c.1).

- Mediante sentencia de unificación SU-377 de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocó las sentencias de primera y segunda instancia y declaró improcedente la acción de tutela, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. A su vez, levantó cualquier medida de protección decretada.

Sobre el particular, resaltó que la acción de tutela procede cuando se plantea una violación del derecho de asociación sindical por la irregular terminación del contrato de trabajo de un cierto número de trabajadores sindicalizados, lo cual “*podría considerarse que se presenta en este caso*”; no obstante, puntualizó que se requería también prueba de una conducta antisindical, presupuesto que no se avizoraba, puesto que no era posible señalar que la causa de la terminación de los contratos se debió a una estrategia antisindical, sino a la necesidad de liquidar la entidad.

Así pues, coligió que el señor Rafael de Jesús Villar Gómez debió acudir a la jurisdicción laboral para iniciar en el término de dos meses, contados a partir del día siguiente a la notificación de la terminación de su contrato, el proceso de reintegro; empero, dejó prescribir la acción y por vía de tutela no podía pretender subsanar su omisión después de tres años de culminado el vínculo con la entidad.

Destacó que tampoco existían elementos de juicio para concluir que el medio de defensa con el que contaba resultaba ineficaz, lo que, de paso, descartaba el riesgo de sufrir un perjuicio irremediable.



Reprochó el embargo decretado, en tanto (i) la acción de tutela no está prevista para adelantar una discusión probatoria como para proceder a una liquidación apropiada de prestaciones patrimoniales; (ii) se debió presumir la buena fe del destinatario de las órdenes, sobre todo cuando no se acreditó un temor fundado de incumplimiento frente a las resoluciones de los jueces; (iii) existían instrumentos para asegurar el cumplimiento de las órdenes emitidas, por ejemplo, incidentes de cumplimiento o desacato; (iv) fue “*desproporcionado embargar sumas de un PAR que debe responder por obligaciones pendientes. El congelamiento de sus recursos puede obstaculizar la satisfacción de obligaciones, de las cuales podría depender el goce efectivo de derechos incluso fundamentales de terceros*”; y (v) no se garantizaron las oportunidades procesales amplias y suficientes para que el PAR de Telecom controvirtiera las estimaciones dinerarias presentadas<sup>7</sup>.

- El PAR de Telecom solicitó aclaración y adición de dicho fallo, pero, en auto 503 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional negó esa petición<sup>8</sup>.

- Por medio de sentencia del 3 mayo de 2022, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente 85.692, decidió desfavorablemente el recurso extraordinario de casación formulado por el señor Rafael de Jesús Villar Gómez y, como consecuencia, dejó en firme la sentencia del 21 de mayo de 2019, a través de la cual la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta confirmó el fallo del 12 de octubre de 2017, dictado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Marta, que le ordenó reintegrar a favor del PAR de Telecom la suma de \$833'100.335, “*por concepto de lo pagado en virtud de los fallos de tutela [de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica] revocados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-377 de 2014*”. La decisión fue cimentada en lo que a continuación se sintetiza:

Único cargo: se acusó la aplicación indebida de los artículos 145 y 151 del CPTSS; 1, 2, 3, 6, y 7 del Decreto 1848 de 1969; 1, 3, 4, 5 y 44 del Decreto 1045 de 1978; 1 del Decreto 1615 de 2003; 5 del Decreto 261 de 2006; literal c) del 164 del CPACA; 27 y 28 del CC, en concordancia con “*el quebrantamiento como normas procesales de medio, los artículos 164, 165, 167, 176 y 283 del código General del Proceso y artículos 13, 25, 53, 228 y 230 de la Carta Política*”. Acto seguido, se enrostró como defecto fáctico “*no dar por demostrado que la Corte Constitucional ordenó no devolver el dinero entregado*”; que no hubo enriquecimiento sin justa causa, sino

<sup>7</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/SU377-14.htm>

<sup>8</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/a503-15.htm>



que el dinero se recibió de buena fe; que los fallos de tutela protegieron sus derechos laborales y “*el pago de sus acreencias en virtud del levantamiento del fuero sindical*”.

Consideración: la Corte Suprema de Justicia, en esencia, acotó que no encontraba ningún yerro en la decisión del Tribunal, habida cuenta de que al perder efecto jurídico las decisiones de tutela que habían ordenado el pago de la cantidad de dinero indicada, quedó sin fundamento alguno dicha obligación, y por contera, como lógico corolario, surgía la obligación del extrabajador de restituir el dinero recibido, argumentos sobre los que ya había reflexionado en múltiples oportunidades, de ahí que no quedaba otro camino que desestimar la censura.

## 5.2. Daño

La Sala verificará la existencia del daño, por cuanto es el primer elemento que debe observarse en el correspondiente análisis de responsabilidad, pues solo ante su acreditación hay lugar a analizar si aquel resulta imputable o no al Estado<sup>9</sup>.

El daño para que sea indemnizable requiere estar cabalmente estructurado; por tal motivo, el Consejo de Estado ha establecido que resulta imprescindible acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama (i) que sea antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo; (ii) que lesione un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y; (iii) que sea cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura y que, además, debe ser personal<sup>10</sup>.

En el caso examinado, la parte actora alegó que se le causó un daño, porque como consecuencia de las decisiones de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Loricá pagó una suma de dinero a un extrabajador por un aparente despido sin justa causa, cuando ello era abiertamente impropio.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, expediente 28.389, M.P. Hernán Andrade Rincón. La Subsección, de forma pacífica, ha reiterado el criterio antes expuesto. Al respecto se pueden consultar las siguientes decisiones: i) expediente 38.824 del 10 de noviembre de 2017; ii) expediente 50.451 del 10 de noviembre de 2017; iii) expediente 42.121 del 23 de octubre de 2017; iv) expediente 44.260 del 14 de septiembre de 2017; v) expediente 43.447 del 19 de julio de 2017; vi) expediente 39.321 del 26 de abril de 2017, entre otras.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, expediente 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente 32.985, entre otras.



Para la Sala, no hay duda de la existencia del daño, toda vez que el PAR de Telecom sufrió una aminoración de su patrimonio, pues está probado que en su contra se decretó un embargo del dinero depositado en sus cuentas bancarias, el cual se entregó a quien no tenía derecho; sin embargo, resulta necesario precisar que, por las particularidades de la controversia, lo que no se puede verificar es el *quantum* de dicha afectación económica, como se explicará más adelante, circunstancia que, en todo caso, no desdibuja la configuración del presupuesto analizado.

En este punto, la Sala no puede dejar de mencionar que, aunque en el auto 503 de 2015, la Sala Plena de la Corte Constitucional afirmó, de forma muy general, que la parte actora disponía de las herramientas jurídicas para exigir el pago del rubro pagado, ello no niega la existencia del daño ni limita la posibilidad de que en esta oportunidad se pueda reclamar el pago sufragado con ocasión de la acción constitucional, así lo ha sostenido esta Corporación en asuntos semejantes al *sub judice*<sup>11</sup> y ratificado esta Subsección en recientes pronunciamientos <sup>12</sup>, además la Subsección C de esta Sección del Consejo de Estado en otra demanda del PAR de Telecom<sup>13</sup>, lo que descarta el argumento de la Nación – Rama Judicial, según el cual en esta ocasión no se puede exigir la reparación del daño causado.

### 5.3. Imputación

La Sala analizará si a la Nación – Rama Judicial le asiste responsabilidad o no por lo resuelto en los fallos del 1º y 21 de octubre de 2009, proferidos por los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica, en el trámite de la acción de tutela 2009-00239.

Conviene resaltar que, aunque esas determinaciones fueron revocadas por la Corte Constitucional, mediante sentencia SU-377 de 2014, la parte actora alegó un “*error judicial*” respecto de estos; pero, tal y como se afirmó en precedencia, la imputación

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 13 de abril de 2016, expediente 35.539, M.P. Hernán Andrade Rincón; sentencia del 13 de noviembre de 2018, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, expediente 46.518. Este criterio ha sido reiterado en sentencia del 8 de mayo de 2019, expediente 46.753, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, y en sentencia del 14 de junio de 2019, expediente 44.862, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. También se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia 14 de febrero de 2018, expediente 43.735, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>12</sup> Se pueden consultar: sentencia del 7 diciembre de 2021, expediente 65.415, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico; sentencias del 8 de mayo de 2023, expedientes 63.423 y 64.503, M.P. María Adriana Marín.

<sup>13</sup> Sobre el caso se sostuvo: “(...) El daño está acreditado, pues se probó que, en cumplimiento del proveído referido, el PAR de Telecom pagó (...) la suma de \$1.792.613.310. Asimismo, se evidencia que el daño tiene el carácter de antijurídico, pues se trata de la afectación de un derecho protegido por el ordenamiento jurídico, cuya lesión no encuentra justificación legal”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de febrero de 2022, expediente 57.011, M.P. Nicolás Yepes Corrales.



del daño alegado no debe analizarse desde la perspectiva del error jurisdiccional, sino bajo la óptica de la falla en el servicio<sup>14</sup>.

Al analizar la controversia, la Subsección advierte que, en efecto, los jueces de primera y segunda instancia ampararon los derechos fundamentales alegados por el señor Rafael de Jesús Villar Gómez, porque “*existía un riesgo del mínimo vital*” y porque la vida jurídica del PAR de Telecom era exigua y su desaparición dejaba sin fundamento el eventual reclamo de sus derechos en un proceso ordinario.

De tal forma, ordenaron pagarle los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir entre el momento de su desvinculación y el de la expedición de la respectiva autorización judicial, así como una indemnización, tras evidenciar que había sido separado de su cargo, sin que se hubiera levantado el fuero sindical del que gozaba, y que no tenía posibilidad de reintegro. Por tanto, consideraron necesario embargar el dinero depositado en las cuentas del PAR de Telecom hasta por \$1.233'100.335, con el único fundamento de garantizar el pago de las acreencias adeudadas.

Tales decisiones fueron reprochadas por el PAR de Telecom en la demanda y por el Tribunal Administrativo de Córdoba en la sentencia de primer grado de esta *litis*, en la medida en que se evidenció que la acción constitucional no debió resolverse de fondo, ya que no cumplía con el requisito de subsidiariedad y el embargo fue arbitrario.

Por su parte, la Nación -Rama Judicial en la alzada atacó esas conclusiones, dado que, desde su perspectiva, pese a que las decisiones de tutela fueron revocadas por la Corte Constitucional, se ajustaron a lo previsto en el Decreto 2591 de 1991 y contaron con pleno respaldo probatorio, aspectos que no valoró el *a quo*.

Para resolver lo anterior, en primer lugar, resulta necesario realizar unas breves precisiones sobre el fuero sindical, las herramientas judiciales para su protección y la subsidiariedad de la acción de tutela, con apego al desarrollo normativo y jurisprudencial de esas figuras jurídicas.

Entonces, la Sala parte por mencionar que las garantías derivadas del fuero sindical no desaparecen durante los procesos de liquidación de las entidades públicas, por consiguiente, los aforados tienen, entre otros derechos, el de no ser despedidos sin

---

<sup>14</sup> Se pueden revisar, entre otras decisiones: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2019, expediente 46.753, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; sentencia del 7 de diciembre de 2021, expediente 65.415, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico y en sentencia del 3 de marzo de 2022, expediente 63.423, M.P. María Adriana Marín.



justa causa previamente calificada por el juez del trabajo, según lo dispuesto en los artículos 405 y 406 del CST y 7 del Decreto Ley 254 de 2000 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>15</sup>, punto que también estaba incluido en las disposiciones normativas de Telecom, esto es, los artículos 17 y 5 de los Decreto 1615 y 2062 de 2003.

Así pues, cuando el trabajador estima vulnerada esta garantía tiene derecho a interponer la acción de reintegro, que prescribe en dos meses, contados “desde la fecha de despido, traslado o desmejora”, en atención a lo previsto en el artículo 118A del CPT. No obstante, a pesar de interponerse oportunamente, si la entidad se encuentra en liquidación y se decide una vez concluida, el reintegro se torna imposible y, por tanto, el juez debe ordenar la indemnización a que hubiera lugar al tenor del artículo 116 del CPT.

En lo atinente a los eventos que pueden presentarse frente a la acción mencionada de cara a una entidad, en liquidación, la Corte Constitucional contempló:

*(...) El tipo de indemnización cambia, según el momento en el cual se haya desvinculado irregularmente al trabajador. Cuando se lo haya desvinculado antes de la clausura definitiva, y en la medida en que sea la decisión más favorable, procede ordenar una indemnización que comprenda “los salarios, con sus incrementos y las prestaciones sociales, tanto legales como convencionales, a partir de la fecha del despido y hasta la terminación de la existencia jurídica de la [entidad]”.<sup>16</sup> Cuando la terminación del vínculo ocurra con el cierre definitivo de la compañía (o después), lo procedente es ordenar una indemnización especial, equivalente a “seis meses de salarios, sin perjuicio de sus demás derechos y prestaciones legales”. Con todo, si el juez laboral no toma en cuenta el fin de la liquidación, por ejemplo, por desconocer la ocurrencia del hecho, y ordena el reintegro del trabajador aforado, el ente condenado o el encargado de adelantar la liquidación deben iniciar un proceso judicial con el fin de que en este se declare si el reintegro es posible. La entidad condenada al reintegro no puede decidir motu proprio si es posible cumplir la orden<sup>17</sup>. Tampoco puede hacerlo un juez laboral en un proceso ejecutivo iniciado por los trabajadores para asegurar el acatamiento de la orden de reintegro<sup>18</sup>.*

Bajo esa línea, como en esos casos se dispone de un procedimiento expedito y principal, lo lógico sería sostener que la petición de tutela resulta improcedente<sup>19</sup> y así se declaró en varias oportunidades<sup>20</sup>; no obstante, el máximo Tribunal

<sup>15</sup> Sentencia T-029 de 2004 y T-285 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis y sentencia T-253 de 2005, MP. Jaime Araújo Rentería.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Sentencia T-323 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>18</sup> Sentencia T-732 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>19</sup> Sentencia T-845 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>20</sup> En controversias semejantes, se concluyó que no se cumplía el requisito de la subsidiariedad, bajo el argumento de que los tutelantes disponían de otro medio de defensa judicial situación que desatendía los artículos 86 de la Constitución Política y 6.1 del Decreto 2591 de 1991. Al respecto, se puede consultar: T-729 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara T-326 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, M, T-539 de 2009, M.P.



Constitucional contempló dos excepciones para promoverla y avocar un estudio de fondo, esto es, (i) cuando se plantea la vulneración del derecho de asociación sindical por la irregular terminación del contrato de trabajo de un cierto número de trabajadores sindicalizados y se prueba una conducta antisindical por parte del empleador<sup>21</sup>; y (ii) cuando media la vulneración grave de otros derechos fundamentales que no pueden ser protegidos a través de la acción de reintegro<sup>22</sup>, lo que exige la existencia de un perjuicio irremediable concreto y probado<sup>23</sup>.

Posteriormente, en la sentencia SU-377 de 2014, la Sala Plena de la Corte Constitucional, después de analizar un caso semejante resuelto en el fallo SU-388 de 2005<sup>24</sup> y sin modificar lo ya decantado, agregó que, en esos asuntos, la acción de tutela también (i) procedía para cumplir órdenes judiciales ordinarias de reintegro de aforados, o para cuestionar proveídos –no de tutela- que culminaran procesos derivados del fuero, si se daban las demás condiciones para ello; para solicitar el reintegro o la indemnización por fuero sindical mientras estaba en curso el mismo, a fin de evitar un perjuicio irremediable; si se perseguía una prestación de la cual dependiera el goce efectivo de derechos fundamentales, cuando la entidad a cargo se encontrara próxima a extinguirse, y se daba los otros requisitos; y (ii) no procedía

---

Humberto Sierra Porto, T-845 de 2008, Manuel José Cepeda Espinosa, T-598 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez y T-135a de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>21</sup> Sentencia T-764 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>22</sup> Sentencia T-845 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>23</sup> Las características del perjuicio irremediable fueron delimitadas por la Corte desde la sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Luego fueron reconocidas por la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-531 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella se dijo: “[a]l examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente: A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia. B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud dan señales la oportunidad de la urgencia. C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a toda luz inconveniente. D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.

<sup>24</sup> Sentencia SU-388 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



cuando se buscaba el cumplimiento de una orden emitida a su vez por otro juez de tutela, si no presentaba ninguna diferencia relevante con la acción constitucional que lo provocó; ni para pedir una pensión de jubilación a una entidad a cargo de la prestación que no estuviera en liquidación, a menos de que existiera un perjuicio irremediable.

Con el anterior marco conceptual y con fundamento en los hechos probados, esta Subsección advierte, de entrada, que las actuaciones de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica constituyen una falla del servicio, dado que salta a la vista que, a través del ejercicio irregular, arbitrario y erróneo de la acción de tutela, desconocieron la realidad fáctica y jurídica del asunto puesto a su consideración, en torno a lo que compone la subsidiariedad y, por tal razón, validará, uno a uno, los juicios expuestos por la Corte Constitucional.

Lo primero que se debe precisar es que el señor Rafael de Jesús Villar Gómez aseguró en la petición de amparo que fue despedido sin que Telecom tuviera autorización judicial para tal efecto y sin recibir una indemnización, lo que impedía que él y a su familia vivieran dignamente, dado que no disponían de recursos económicos para subsistir.

En esos términos, de algún modo se podía entender que se predicaba la afectación al derecho de asociación sindical por la irregular terminación del contrato de trabajo en su condición de aforado; sin embargo, recuérdese que la Corte Constitucional para estos asuntos había determinado que era necesario probar una conducta antisindical por parte de Telecom o, en su defecto, la configuración de un perjuicio irremediable, lo que aquí no ocurrió.

De las pruebas que fueron dejadas a disposición de los jueces de instancia no era posible deducir que la causa de la terminación de los contratos se debió a una estrategia antisindical, sino a la necesidad de liquidar la entidad, dentro de un programa de renovación de la Administración Pública, aspecto que intentó explicar y demostrar Telecom cuando contestó la demanda y aportó copia de los actos de liquidación y de la sentencia de levantamiento de la garantía sindical, hecho que después corroboraron el Juzgado Cuarto Laboral de Santa Marta y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, cuando resolvieron la pretensión de reintegro, así como la misma Corte Constitucional en el fallo SU-377 de 2014.



Frente a esa situación no hubo pronunciamiento por parte de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica, lo que acarrea la desatención que ha tenido ese punto en el curso de la jurisdicción y cuyo apartamiento de tal precedente judicial debieron haber explicado los falladores, pero no ocurrió. De hecho, el análisis pertinente fácilmente habría podido reflejar aquello que resultó tan palpable para la máxima autoridad constitucional y el juez laboral, aún más cuando el tutelante guardó silencio sobre el particular en la demanda.

Tampoco existían razones para sostener que el peticionario estaba en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable, puesto que, si bien las autoridades judiciales de instancia manifestaron que aquel estaba soportando una afectación “*por el hecho de quedar sin empleo y sin salario*”, lo cierto es que esa afirmación se oponía a la realidad probatoria, que revelaba que la desvinculación trajo consigo suficientes ingresos para subsistir y no afectar el mínimo vital.

En efecto, se omitió realizar un análisis de (i) las certificaciones que aportó la ahora demandante en las que se observaba la liquidación e indemnización que recibió el demandante, de acuerdo al salario devengado; (ii) el registro del Fosyga que acreditaba que continuó laborando para otra entidad y hacía presumir que no carecía de ingresos económicos para disfrutar de una vida digna; y (iii) las copias sobre el proceso de reintegro que se había fallado, en primera instancia, de forma desfavorable.

En otros términos, no se verificó de manera adecuada si el mínimo vital del tutelante estaba amenazado, toda vez que no se sopesó su situación y menos los ingresos que con los que contaba él y su familia para subsistir y el hecho de que hubieran allegado unas facturas de varias obligaciones que debe asumir cualquier ciudadano (vivienda, escolaridad, créditos, etc.), no significaba, *per se*, que tuvieran un nivel de vida indigno.

Es menester indicar que el perjuicio irremediable no debe verse solo desde el punto de vista de las consecuencias nocivas, adversas, perjudiciales, dañinas, que suelen producir, entre otras, decisiones de carácter administrativo. Esas están revestidas de juridicidad o legalidad y, por ende, en principio, las consecuencias perjudiciales de quienes las sufren no son ilegítimas o ilícitas.

Son variados los casos que sirven para demostrar que no por resultar perjudicial la decisión tomada por la autoridad judicial o administrativa deba asumirse que existe



un perjuicio irremediable que deba evitarse mediante una solicitud de amparo<sup>25</sup>. De lo contrario, todas las providencias judiciales o actuaciones de la Administración que establecen situaciones desfavorables tendrían que ser suspendidas por vía de tutela.

Como ya se dijo, el perjuicio irremediable constituye un riesgo cierto y real de daños provenientes de la amenaza o violación de derechos fundamentales, riesgo que, de llegarse a producir, no tendría ninguna forma de reparación auténtica, esto es, diferente a la mera indemnización del perjuicio. Por ende, es necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela, pero siempre que ese perjuicio se note sin justificación, es decir, que provenga de acciones manifiestamente contrarias a la Constitución o a la ley, al punto de ser atentados a los derechos fundamentales, situación que, a simple vista, no se presentó en este caso.

Sumado a lo anterior, se tiene que, aunque se consideró que la acción de tutela resultaba adecuada para proteger los derechos fundamentales del peticionario, en tanto el PAR de Telecom estaba próximo a extinguirse, ese argumento no era válido, porque desde el 31 de enero de 2006, fecha del despido, el señor Rafael de Jesús Villar Gómez disponía de la acción de reintegro, respecto de la cual la Corte Constitucional ya había previsto los eventos que se podían presentar frente a las entidades sometidas a liquidación, a fin de no afectar la indemnización que llegare a resultar y, en casos semejantes, había declarado la improcedencia de tutelas idénticas, eventos que ni siquiera fueron razonados.

En todo caso, el PAR de Telecom refirió que el actor había promovido acción de reintegro en su contra y le había resultado desfavorable, en primera instancia, lo que debió llamar la atención de los jueces constitucionales, máxime cuando estaba en curso tal proceso judicial en el que se pretendía obtener lo mismo que vía tutela y existía una decisión negando la “*indemnización reclamada*”, pero esto se pasó por alto.

En ese estado de cosas, la única conclusión a la que se podía arribar era que se trataba de una situación incierta y discutible y, por ende, ameritaba su definición en sede laboral, en razón a que no era el juez constitucional el competente para dirimir esa controversia.

---

<sup>25</sup> Por mencionar solo algunos ejemplos, el acto que dispone el retiro del servicio o que declara insubsistente un nombramiento implica que el funcionario no pueda continuar recibiendo la remuneración, que pierda el trabajo; la sanción disciplinaria de inhabilidad traerá como consecuencia que el funcionario no pueda ejercer cargos públicos por cierto tiempo, el auto que declara la caducidad de la acción deriva en la terminación del proceso e impide el estudio de fondo de las pretensiones de la demanda.



Ahora, pese a que en la sentencia SU-377 de 2014, la Corte Constitucional afirmó que la acción de reintegro le prescribió al accionante y, por tal motivo, no podía subsanar esa falencia con la acción de tutela, esta Sala no puede predicar la misma conclusión en este punto, ya que no tiene constancia de cuándo se instauró esta y, en todo caso, no fue declarada por los jueces laborales de la causa; sin embargo, con independencia de esto, lo cierto era que no se configuraba alguna condición para resolver de fondo la acción de tutela.

En suma, la Subsección colige que no se acreditó que el despido del peticionario deviniera de una actuación arbitraria, tampoco que existía un perjuicio irremediable de naturaleza *iusfundamental*, como para que resultara procedente el amparo transitorio, a lo que se agrega que el actor contaba con otro mecanismo judicial para reclamar su protección y, de hecho, lo ejerció, sin que obraran pruebas que demostraran que este era ineficiente para lograr su cometido y, dentro del cual, además, podía pedir el decreto de las medidas cautelares que, a bien tuviera, para garantizar los derechos invocados como vulnerados.

De haberse analizado adecuadamente la demanda de tutela, los elementos de juicio allegados por las partes, la situación del PAR de Telecom y el precedente constitucional sobre la materia, la conclusión sería diferente, pues no se hubiera ignorado el estudio del requisito de subsidiariedad, a fin de advertir con criterios razonados que estaban habilitados para realizar el estudio de fondo en el asunto, situación que no se dio, lo que configura una latente falla del servicio.

Finalmente, en lo relativo al decreto de la medida cautelar de embargo, la Sala debe poner de presente que el procedimiento que se aplicó fue totalmente irregular, toda vez que se decretó y ratificó mediante sentencia y, lo más grave, no se justificó tal decisión, como lo ha exigido la jurisprudencia constitucional.

Al respecto, conviene mencionar que el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 faculta a los jueces de tutela para decretar medidas provisionales cuando adviertan la urgencia y necesidad<sup>26</sup> de intervenir transitoriamente, a fin de precaver que: (i) se vulneren derechos fundamentales de manera irreversible, o (ii) se ocasionen graves e irreparables daños, especialmente, al interés público.

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional, auto A-049 de 1995.



La norma indica que el juez dispone de una amplia competencia que le permite, a petición de parte o de oficio, “*dictar cualquier medida de conservación o seguridad*”, destinada a “*proteger un derecho*” o a “*evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados*”. Su finalidad última es velar por la supremacía inmediata de la Constitución, sea que esto implique proteger un derecho fundamental o salvaguardar el interés público<sup>27</sup>.

La facultad de proferir tales medidas se encuentra desde la presentación de la demanda de tutela hasta antes de proferir sentencia, “*pues al resolver de fondo deberá decidir si tal medida provisional se convierte en permanente, esto es, definitiva o si, por el contrario, habrá de revocarse*”<sup>28</sup>. Las medidas provisionales no tienen por objeto anticipar o condicionar el sentido del fallo e incluso pueden ser reversadas en algunos casos, sino que sirven como una herramienta excepcional al del juez cuando éste advierta que una amenaza cierta, inminente y grave sobre un derecho fundamental o el interés público requiera su intervención inmediata<sup>29</sup>.

Para evitar el empleo irrazonable de tales medidas, la Corte Constitucional<sup>30</sup> formuló como requisitos para aplicar la norma (i) que estén encaminadas a proteger un derecho fundamental, evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, con el fin de garantizar que la decisión definitiva no resulte inocua o superflua por la consumación de un daño; (ii) que se esté en presencia de un perjuicio irremediable por su gravedad e inminencia, de manera que se requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo; (iii) que exista certeza respecto de la existencia de la amenaza del perjuicio irremediable; (iv) que exista conexidad entre la medida provisional y la protección de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y (v) que la medida provisional se adopte solo para el caso concreto objeto de revisión<sup>31</sup>.

Los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica omitieron que no solo tenían hasta antes de proferir sentencia para pronunciarse sobre el embargo, sino que echaron de menos que tenían la obligación de fundamentar esa determinación. La única razón que soportó su decisión fue la necesidad de garantizar “*el cumplimiento de la obligación adeudada*” y para ello tuvieron en cuenta los valores descritos en una liquidación proveniente

<sup>27</sup> Corte Constitucional, auto A-419 de 2017.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, auto A-049 de 1995.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, auto 680 de 2018.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, autos 241 de 2008 y 680 de 2018.

<sup>31</sup> Aunque en decisión más reciente la Sala Plena de esa Corporación reinterpreto estos requisitos y los sintetizó en tres exigencias básicas; no se harán alusión a estos, porque no resultaban exigibles para la época de los hechos (Corte Constitucional, auto 312 de 2018).



del tutelante, como si se tratara de un proceso ejecutivo e ignorando, a su vez, que no era el escenario para proceder a una liquidación apropiada de prestaciones económicas; que se debía presumir la buena fe del destinatario de la órdenes, al no existir indicios de un *“temor fundado de incumplimiento”*; que el ordenamiento jurídico cuenta con instrumentos para asegurar el cumplimiento de lo definido en estos procesos; que era *“desproporcionado embargar sumas de un PAR que debe responder por obligaciones pendientes y se podían afectar derechos fundamentales de terceros”*; y que era imperativo garantizar la oportunidad para que la ahora demandante controvirtiera la estimación dineraria presentada.

No puede olvidarse que el PAR de Telecom certificó el salario que devengaba el actor y la indemnización que recibió; asimismo, adjuntó una liquidación aproximada de la eventual obligación generada e insistió en esto hasta antes de que se dejara el dinero a disposición del tutelante. Igualmente, el abogado de aquel indicó que, por los inconvenientes que se estaban presentando con esos asuntos, lo más prudente era esperar la decisión de la Corte Constitucional, pero los administradores de justicia guardaron absoluto silencio al respecto.

En criterio de la Sala, existe la convicción de la improcedencia del decreto del embargo ante la carencia de motivación, así como de fundamentos fácticos posibles y argumentos jurídicos razonables, en el sentido de que no existía el riesgo efectivo de que la presunta vulneración se acentuara o se causaran otros daños mientras se esperaba la decisión que hiciera tránsito a cosa juzgada.

Para la Sala no hay duda de que el daño que sufrió el PAR de Telecom le resulta imputable a la Nación – Rama Judicial, a título de falla en el servicio, toda vez que devino de las actuaciones abiertamente irregulares de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica.

## **6. Indemnización**

### **6.1. Daño emergente**

La parte actora solicitó el pago de \$833'100.333 con ocasión del monto embargado y entregado al señor Rafael de Jesús Villar Gómez, en virtud de las órdenes de los Juzgados Promiscuo Municipal de San Antero y Promiscuo de Familia del Circuito de Lorica, perjuicio que encontró probado el *a quo*, por lo que actualizó dicho valor



y determinó que la entidad demandada debía pagar a favor del PAR de Telecom la suma de \$1.254'451.893<sup>32</sup>.

La Subsección encuentra que, en efecto, el PAR de Telecom soportó una afectación patrimonial por la suma referida en el escrito inicial, de ahí que la decisión del Tribunal Administrativo de Córdoba resulta acertada.

Ahora, al actualizar el rubro reconocido en la sentencia de primera instancia a la fecha de la presente decisión, se advierte que asciende a \$1.549'623.824<sup>33</sup>; no obstante, en esta ocasión no se ordenará el reembolso de la totalidad de la última suma referida, teniendo en cuenta que no se tiene certeza de los rubros que dicha entidad ha logrado recuperar mediante el ejercicio de otros mecanismos judiciales, a fin de descartar que no se está realizando un doble pago.

Lo anterior encuentra fundamento en la decisión del 3 de mayo de 2022, dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, expediente 85.692, mediante la cual se mantuvo la orden de que el tutelante reintegrara a favor del PAR de Telecom lo pagado por concepto de capital embargado, es decir, \$833'100.333<sup>34</sup>.

Bajo esta línea, el reconocimiento y pago de la condena a la que hubiere lugar, en esta instancia, estará condicionada a los siguientes supuestos:

**(i)** Si se verifica que el PAR de Telecom no pudo recuperar la suma reconocida a su favor en la jurisdicción ordinaria con ocasión de la acción de tutela aquí estudiada, la Nación – Rama Judicial estará obligada a pagar la totalidad del capital adeudado y actualizado a la fecha de esta sentencia, esto es, \$1.549'623.824. La presente sentencia constituirá el título ejecutivo, por lo que el PAR de Telecom podrá exigir el pago de la suma antes mencionada.

**(ii)** En caso de acreditarse la recuperación de alguna suma de dinero relacionada con la acción constitucional analizada, la Nación – Rama Judicial, después de actualizar el rubro pertinente, lo descontará del monto antes mencionado, es decir, \$1.549'623.824 y realizará el pago del saldo pendiente. La presente sentencia y la

---

<sup>32</sup> La liquidación se encuentra ajustada a los parámetros fijados por esta Corporación.

<sup>33</sup> Aplicando la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Al reemplazar, se tiene:

$$\$1.254'451.893 \times \frac{(134.45)}{(108.84)}$$

\$1.549'623.824.

<sup>34</sup> No se incluyó su actualización



resolución expedida por la entidad, en caso de que hubiera reconocido la suma pertinente, constituirán el título ejecutivo.

Para constatar cualquiera de las dos situaciones descritas y proceder al pago al que hubiera lugar, se tendrá hasta el vencimiento de los 10 meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del CPACA.

### **6.1.1. Verificación de información y subrogación**

Para el pago del perjuicio antes aludido, la entidad demandada **(i)** contará con la información registrada en el sistema de consulta judicial Siglo XXI<sup>35</sup> o podrá valerse de los datos que recaude directamente en los despachos judiciales, si a bien lo tiene; y **(ii)** dispondrá de la certificación que el PAR de Telecom radique con la solicitud de pago, en la que indique si el dinero que fue entregado al tutelante se recaudó total o parcialmente o si, en su defecto, ello no ocurrió. Los documentos que aporte la accionante deberán contener información clara, precisa y detallada del nombre del peticionario, proceso, cuantía y condena, si existiera.

Además, una vez efectúe el pago que corresponda, podrá evaluar la posibilidad de subrogarse en las acciones que el PAR de Telecom hubiera iniciado contra el particular que recibió el pago aquí reclamado, incluso las que puedan formularse luego del pago definitivo.

### **6.2. Lucro cesante**

La parte demandante solicitó el reconocimiento y pago de los intereses bancarios corrientes y moratorios, petición que fue despachada desfavorablemente por el juez de primer grado, por considerar que no se demostró que la suma retenida produjera renta o hubiera frustrado alguna utilidad. Sobre este asunto, el PAR de Telecom manifestó su inconformidad, al manifestar que tal decisión desconocía el principio de reparación integral y la presunción de derecho establecida en el artículo 1617.2. del Código Civil.

Para resolver lo anterior, conviene mencionar que los intereses remuneratorios (bancarios) corresponden a aquellos que se cobran tanto en negocios jurídicos de

---

<sup>35</sup> El nombre del peticionario respecto de quien se verificará la información se enunció en el acápite de hechos probados y a lo largo del presente proveído. Se advierte que en un eventual proceso actuaría como demandado.



carácter comercial como civil<sup>36</sup> por el rendimiento de un capital durante un plazo que se le ha otorgado al deudor para pagarlo. Estos deben ser pactados y se estará a la voluntad de las partes, siempre que no superen el límite máximo legal establecido; de no acordarse tasa por este concepto, se debe acudir a la legislación pertinente para efectos de analizar su procedencia.

En otros términos, para que surja la obligación de reconocer ese tipo de interés, se requiere la existencia de un acuerdo o una disposición legal que lo consagre. Así lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>37</sup> y de la Corte Constitucional<sup>38</sup>:

- (...) *Ciertamente, sobre las presunciones legales en casos como el que se analiza, en sentencia de esa Sala de Casación del 28 de noviembre de 1989, esta Corte dijo: convencionalmente se pueden estipular los intereses remuneratorios; (...) la obligación de pagar intereses remuneratorios como fruto de prestaciones dinerarias no opera ipso iure, como acontece con los intereses moratorios, sino que es incuestionablemente necesario que la obligación de pagarlos dimanase de un acuerdo entre las partes o de una disposición legal que así lo determine.*
- (...) *Ahora bien, desde el punto de vista específico del régimen de intereses que fija uno y otro estatuto, es claro que, en lo concerniente a los intereses convencionales, la expresión de voluntad debe respetar los toques máximos que el legislador señala como protección de los abusos, en ambas legislaciones. Así, en relación con i) los intereses remuneratorios convencionales, el código civil permite acordar libremente entre las partes la cuantía del interés, circunscribiéndose a señalar como límite de tal autodeterminación, que no se pueda superar en una mitad el interés corriente (el que se cobra en una plaza determinada), vigente al momento del convenio, so pena de perder el exceso, mediante solicitud al juez de reducirlo. (art. 2230). En el Código de Comercio se permite a las partes establecer intereses remuneratorios convencionales a su arbitrio, siempre y cuando no excedan del interés bancario corriente certificado por la Superbancaria, so pena de perder la totalidad de los intereses cuando se presente el exceso (art. 884) (...).*

*De otro modo, los intereses legales<sup>39</sup>, son aquellos cuya tasa determina el legislador. No operan cuando los particulares han fijado convencionalmente los intereses sino únicamente, en ausencia de tal expresión de voluntad a fin de suplirla. En la legislación civil se concibe que el mutuo puede ser gratuito u oneroso, a instancia de las partes, pero en ausencia de manifestación alguna en cuanto a los iii) intereses remuneratorios, se presume que el mutuo es gratuito. En el evento en que las partes hayan estipulado la causación de*

<sup>36</sup> El doctrinante Jaime Alberto Arrubla Paucar señala (...) “los intereses remuneratorios son los causados por el otorgamiento de un crédito durante el plazo que se ha otorgado al deudor para pagarlo, los cuales representan no sólo el costo financiero causado para la entidad financiera otorgante y la ganancia por el no uso de esos recursos, sino la pérdida del poder adquisitivo del dinero durante el plazo, pero es claro que los mismos siempre se calculan, liquidan y causan sobre el capital adeudado puesto que, como su nombre lo indica, buscan remunerar al acreedor que ha puesto su dinero a disposición de un deudor. (Sobre el régimen legal de los intereses en Colombia, Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Javeriana, ISSN 0120-3886, Medellín, Colombia, 1982, pág. 54).

<sup>37</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 28 de noviembre de 1989, M.P. Rafael Romero Sierra, reiterada el 23 de septiembre de 2019, expediente STC12891-2019, M.P. Luis Alonso Rico Puerta.

<sup>38</sup> Corte Constitucional, sentencia C-364 de 2000, expediente D-2470, M.P. Alejandro Martínez Caballero, tesis retirada en sentencia C-604 de 2012, expediente D-8896, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>39</sup> Ante la ausencia de pacto expreso.



*intereses de plazo, pero hayan omitido su cuantía, el interés legal fijado, es el 6% anual. En el Código de comercio, por el carácter oneroso de la actividad mercantil se presume el interés lucrativo, por ende, se excluye el carácter gratuito del mutuo, salvo pacto expreso en contrario, de tal forma que el interés legal equivale al bancario corriente, salvo estipulación en contrario (...).*

En el caso examinado, es evidente que no concurren los supuestos descritos, puesto que se fija una indemnización de perjuicios derivada de una falla del servicio por el embargo irregular de una suma de dinero que no fue reintegrada a la parte actora y no se acreditó la existencia de un vínculo contractual o una disposición legal que fundamentara la procedencia de este tipo de intereses durante el período en que se mantuvo vigente la medida cautelar por las órdenes de los jueces de tutela, así como tampoco se demostró que la cuenta bancaria en la que se encontraban depositados los recursos del PAR de Telecom produjera estos o, en su defecto, que se hubiera probado una tasa específica de rendimiento financiero, lo que implica su negativa.

Ahora bien, los llamados intereses moratorios representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación<sup>40</sup>. El artículo 1617 del Código Civil prevé este tipo de interés como una indemnización derivada del retardo, la cual podrá ser convencional si es tasada por las partes o legal, caso en el cual será equivalente al 6% anual<sup>41</sup>, mientras que el artículo 884 del Código de Comercio determina que, a falta de estipulación contractual, serán equivalentes a una y media veces el interés bancario corriente<sup>42</sup>, reglas que han sido reconocidas por la Corte Constitucional<sup>43</sup>:

*(...) Cuando se trata de, iv) intereses moratorios, en el Código Civil, se dispone que, en ausencia de estipulación contractual sobre intereses moratorios, se siguen debiendo los intereses convencionales si fueron pactados a un interés superior al legal, o en ausencia de tal supuesto empieza a deberse el interés legal del 6%; sin perjuicio de los eventos legales en que se autoriza la causación*

<sup>40</sup> Sobre el particular, la doctrina ha indicado: “Los daños y perjuicios moratorios tienen como carácter esencial, se acumulables necesariamente con el cumplimiento efectivo de la obligación, puesto que representan el perjuicio resultante del retraso, perjuicio que no se repara por el ulterior cumplimiento de la obligación”( Planiol, Marcel, Ripert, Geoger: Derecho Civil, V. 8, Harla, México, 1997, pág. 632; Hinestrosa Forero, Fernando: Tratado de las Obligaciones, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pág. 165).

<sup>41</sup> A cuyo tenor: “Indemnización por mora en obligaciones de dinero. Si la obligación es de pagar una cantidad de dinero, la indemnización de perjuicios por la mora está sujeta a las reglas siguientes:

1a.) Se siguen debiendo los intereses convencionales, si se ha pactado un interés superior al legal, o empiezan a deberse los intereses legales, en el caso contrario; quedando, sin embargo, en su fuerza las disposiciones especiales que autoricen el cobro de los intereses corrientes en ciertos casos.

El interés legal se fija en seis por ciento anual.

2a.) El acreedor no tiene necesidad de justificar perjuicios cuando solo cobra intereses; basta el hecho del retardo.

3a.) Los intereses atrasados no producen interés”.

4a.) La regla anterior se aplica a toda especie de rentas, cánones y pensiones periódicas”.

<sup>42</sup> A cuyo tenor: “cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990. Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria”.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, sentencia C-364 de 2000, expediente D-2470, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



*de intereses corrientes (art. 1617). En el caso comercial, la inexistencia de previsión convencional sobre moratorios autoriza que se cobre una y media veces el interés bancario corriente.*

En el *sub lite*, se descarta la aplicación de la norma comercial, ya que el PAR de Telecom alegó, específicamente, la configuración de la presunción establecida en el artículo 1617.2 del Código Civil, que establece “*el acreedor no tiene necesidad de justificar perjuicios cuando solo cobra intereses; basta el hecho del retardo*”.

Al respecto, no es posible predicar intereses moratorios, en tanto la presente providencia es la que reconoce el pago indemnizatorio, sin preexistencia de una obligación insoluta<sup>44</sup>.

En todo caso, se debe señalar que, si bien el cumplimiento de la condena está sometida al plazo dispuesto el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 195.4 *ibidem* señala que “*las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial*”. Por consiguiente, los intereses de mora a que hubiere lugar se generarán de acuerdo con lo antes descrito, premisa que encuentra respaldo en lo sostenido por la Corte Constitucional<sup>45</sup>:

*(...) En primer lugar, el procedimiento para el pago de las obligaciones de la administración pública es completamente distinto al llevado a cabo por los particulares, pues éstos no deben cumplir con las normas del presupuesto ni con los procedimientos internos de las entidades públicas, por lo cual resulta razonable establecer un plazo distinto para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.*

*El artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 contempla un procedimiento que deben llevar a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de sus obligaciones en un plazo de 10 meses, el cual no se encontraba regulado en el Código Contencioso Administrativo, situación que ha variado las reglas aplicables antes de la vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*En segundo lugar, la norma sí consagra un interés moratorio en contra de la administración pública, pues la DTF no solamente tiene un componente*

<sup>44</sup> Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que “*no se está frente a una obligación dineraria incumplida, sino que la obligación de pagar la suma de dinero a cargo de la entidad demandada, surge con ocasión de la presente providencia y en virtud de la condena que aquí se proferirá en su contra, razón por la cual no puede hablarse de mora en el pago de dicha obligación*”. (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de diciembre de 2013, expediente 27.593, M.P. Danilo Rojas Betancourth; y, sentencia del 28 de febrero de 2022, expediente 57.011, M.P. Nicolás Yepes Corrales).

<sup>45</sup> Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012, expediente D-8896, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



*inflacionario, sino también un valor adicional que se reconoce en este caso como el elemento indemnizatorio.*

*En tercer lugar, esta Corporación ha reconocido la posibilidad de que existan diferencias entre las tasas de interés en el ordenamiento jurídico colombiano, tal como sucede con los intereses civiles y los comerciales. En este sentido, históricamente las tasas de interés contempladas en el Código de Comercio han sido muy superiores a la tasa de interés del 6 por ciento anual establecida en el Código Civil, llegando incluso a ser más de cuatro veces mayor en el año 2001.*

*Por lo anterior se considera que la norma reconoce el pago de intereses moratorios por parte del Estado a una tasa especial justificada en virtud del procedimiento para el plazo del pago que deben cumplir las entidades públicas según la ley 1437 de 2011 para no desconocer los principios presupuestales y los trámites administrativos al interior de las entidades públicas.*

En definitiva, resulta improcedente reconocer los intereses en los términos pedidos por la parte actora. Asimismo, la Subsección precisa que, en virtud del principio de congruencia<sup>46</sup> y del alcance de la competencia del superior<sup>47</sup>, no está facultada para pronunciarse sobre algún aspecto diferente a los mencionados, habida cuenta de que la demanda y el recurso de apelación se limitaron a lo aquí expuesto.

## **7. Exhorto**

La Sala considera prudente exhortar a la entidad demandada para que estudie la viabilidad de promover el proceso de repetición contra los funcionarios públicos que intervinieron en la acción de tutela, teniendo en cuenta las actuaciones aquí expuestas.

## **8. Costas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del CGP, cuerpo normativo que en el artículo 365.5 establece que *“en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”*.

En el presente asunto, se observa que la demanda prosperó parcialmente, pues, al margen de que no se acogieron en su integridad los argumentos de los recursos de

---

<sup>46</sup> El artículo 28 del CGP dispone: *“la sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley. No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta (...)”*.

<sup>47</sup> El artículo 328 del CGP consagra: *“el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones (...)”*.



apelación interpuestos por las partes, lo concreto es que se estableció la responsabilidad patrimonial de la entidad demandada y se accedió a la indemnización a favor del extremo demandante, en la forma y por el monto que ya se indicó, pero se negaron las pretensiones relativas al lucro cesante. La situación descrita se enmarca dentro del evento previsto en la norma que se transcribió, razón por la cual la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia<sup>48</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**MODIFICAR** la sentencia del 27 de mayo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, la cual quedará así:

**PRIMERO. DECLARAR** administrativa y patrimonialmente responsable a la Nación – Rama Judicial por la falla en el servicio en la que incurrió al conceder el amparo constitucional a favor un ex empleado del PAR de Telecom, embargar sus cuentas bancarias y ordenar pagar los emolumentos laborales que dejó de percibir, incluyendo una indemnización, sin fundamento alguno.

**SEGUNDO. CONDENAR** a la Nación – Rama Judicial a pagar a favor del PAR de Telecom, por daño emergente, la totalidad del capital adeudado y actualizado a la fecha de esta sentencia, esto es, mil quinientos cuarenta y nueve millones seiscientos veintitrés mil ochocientos veinticuatro pesos (\$1.549'623.824), siempre que se verifique que no recuperó la suma reconocida a su favor en la jurisdicción ordinaria con ocasión de la acción de tutela aquí estudiada. La presente sentencia constituirá el título ejecutivo, por lo que el PAR de Telecom podrá exigir el pago de la suma antes mencionada.

En caso de acreditarse la recuperación de alguna suma de dinero relacionada con la acción constitucional analizada, la Nación -Rama Judicial-, después de actualizar el rubro pertinente, deberá descontarlo del monto antes mencionado, esto es, de los mil quinientos cuarenta y nueve millones seiscientos veintitrés mil ochocientos

---

<sup>48</sup> Al respecto, se puede leer: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de febrero de 2022, expediente 66.028, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico y sentencia del 14 de julio de 2023, expediente 64.146, M.P. María Adriana Marín.



veinticuatro pesos (\$1.549'623.824) y realizar el pago del saldo pendiente. La presente sentencia y la resolución expedida por la entidad, en caso de que hubiera reconocido la suma pertinente, constituirán el título ejecutivo.

Para constatar cualquiera de las dos situaciones descritas y proceder al pago al que hubiera lugar, se tendrá hasta el vencimiento de los 10 meses contados a partir de la ejecutoria de esta decisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del CPACA.

**TERCERO.** Para el pago de perjuicio material, la entidad demandada **(i)** contará con la información registrada en el sistema de consulta judicial Siglo XXI o podrá valerse de los datos que recaude directamente en los despachos judiciales, si a bien lo tiene; y **(ii)** dispondrá de la certificación que el PAR de Telecom radique con la solicitud de pago, en la que indique si el dinero que fue entregado al tutelante se recaudó total o parcialmente o si, en su defecto, ello no ocurrió. Los documentos que aporte la accionante deberán contener información clara, precisa y detallada del nombre del peticionario, proceso, cuantía y condena, si existiera.

Además, una vez efectúe el pago que corresponda, podrá evaluar la posibilidad de subrogarse en las acciones que el PAR de Telecom hubiera iniciado contra el particular que recibió el pago aquí reclamado, incluso las que puedan formularse luego del pago definitivo.

**CUARTO. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO. EXHORTAR** a la Nación – Rama Judicial para que, si a bien lo tiene, estudie la viabilidad de promover un proceso de repetición contra los servidores públicos que dictaron las decisiones que fueron revocadas dentro de la acción de tutela de tutela 2009-00239.

**SEXTO.** Sin condena en costas.

**SÉPTIMO.** La condena se cumplirá en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

**OCTAVO.** Para el cumplimiento de esta sentencia, expedir, con destino a las partes, las copias auténticas con las constancias previstas en la ley procesal. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.



*Radicación número: 23001-23-33-000-2016-00022-01 (67.752)*  
*Actor: PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DE TELECOM*  
*Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL*  
*Referencia: REPARACIÓN DIRECTA – LEY 1437 DE 2011*

**NOVENO.** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente enlace:

<http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

Firmado electrónicamente  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Firmado electrónicamente  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

VF