

DEBIDO PROCESO - Vulneración por vía de hecho por defecto procedimental / PROVIDENCIA JUDICIAL - No indica la causal de nulidad que fundamenta la decisión

El Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca erraron al dejar sin efectos las actuaciones surtidas en el proceso ejecutivo a partir del 4 de febrero de 2002 y al negar el mandamiento de pago... En efecto, las autoridades accionadas ignoraron el hecho de que ya se había librado mandamiento de pago a favor del actor, y que las excepciones propuestas por la parte demandada fueron estudiadas tanto por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá como por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Laboral, lo que implica que al momento en que el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá avocó el conocimiento del asunto, debía continuar con la etapa procesal correspondiente, esto es, la liquidación del crédito. Señala la Sala también, que en las decisiones adoptadas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se observa que se refiera causal alguna de nulidad que fundamente la decisión de dejar sin efectos las actuaciones surtidas en el proceso ejecutivo y de negar el mandamiento ejecutivo, pues sus argumentos se enfocan en estudiar los documentos allegados por la entidad ejecutada que demuestran el cumplimiento de la sentencia de 13 de agosto de 1998, análisis propio que se debe efectuar al momento de proferirse sentencia que ordene llevar adelante la ejecución, si es el caso, o decida terminar el proceso ejecutivo por pago total de la obligación.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991

NOTA DE RELATORIA: Sobre las causales generales y específicas de procedencia de la acción de tutela, Corte Constitucional sentencia C-590 de 2005.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012)

Radicación número: 11001-03-15-000-2012-00538-00(AC)

Actor: ETELBERTO CASTRILLON FLOREZ

Demandado: JUZGADO VEINTIDOS ADMINISTRATIVO DE BOGOTA Y OTRO

Decide la Sala la solicitud de tutela presentada por el señor Etelberto Castrillón Flórez contra el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El señor Etelberto Castrillón Flórez, en ejercicio de la acción de tutela solicitó que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, los cuales estimó lesionados por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y Tribunal Administrativo Cundinamarca por las decisiones adoptadas dentro del proceso ejecutivo iniciado por el señor Etelberto Castrillón Flórez contra el INCORA.

2. Hechos

La parte actora expuso como hechos, los que se sintetizan a continuación:

Señala la apoderada, que el señor Etelberto Castrillón Flórez presentó acción ejecutiva en contra del INCORA ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral, profiriéndose por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 8 de febrero de 2002 mandamiento de pago.

Mediante providencia del 21 de junio de 2002, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá encontró probada la excepción de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones y carencia de exigibilidad del título, propuestas por el Incora. Posteriormente, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral al resolver el recurso de apelación, mediante providencia del 14 de mayo de 2004, desestimó las excepciones propuestas por la entidad accionada y ordenó llevar adelante la ejecución.

Estando el proceso ejecutivo en etapa liquidatoria del crédito cobrado, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá remitió por competencia el proceso a los Juzgados Administrativos de Bogotá por ser la jurisdicción que debía asumir el trámite de una acción ejecutiva cuyo título ejecutivo es una sentencia proferida por la jurisdicción contenciosa.

El conocimiento del trámite ejecutivo correspondió por reparto al Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá, quien mediante providencia del 30 de enero de 2009 libró

mandamiento de pago en favor del señor Etelberto Castrillón Flórez por la suma de \$210.008.471.00 pesos.

Una vez notificada del mandamiento de pago la entidad demandada, procedió a contestar la demanda, oponiéndose a la ejecución y formuló como excepciones la prescripción, el pago total de la obligación, el cobro de lo no debido, la inexistencia de la obligación, buena fe, y falta de título y causa del demandante.

Indica que el juzgado accionado debió surtir el trámite previsto en el artículo 510 del C. de P. C. para resolver las excepciones de mérito planteadas, sin embargo, mediante auto del 11 de junio de 2010, resolvió dejar sin efectos las etapas procesales surtidas hasta dicho momento, y en consecuencia negó el mandamiento de pago, por considerar que el documento base de la ejecución, no reunía los requisitos previstos por el artículo 488 del C. de P. C., para que pudiera constituir título ejecutivo.

A juicio de la apoderada, la anterior providencia carece de sustento jurídico, pues en la misma no se exponen los motivos por los cuales dicho Despacho considera que una providencia dictada por el Consejo de Estado no constituye título ejecutivo.

La anterior providencia fue apelada, correspondiendo el conocimiento del recurso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, quien el 20 de enero de 2012 confirmó el auto apelado, fundamentando dicha decisión en el hecho de que el INCORA dio cumplimiento a la sentencia base del recaudo en cuanto ordenó el reintegro del accionante, pero que después de éste cumplimiento sobrevino un hecho nuevo como lo fue el reconocimiento de la pensión del accionante, situación que generó la variación de la decisión administrativa, lo cual si es susceptible de ser nuevamente discutido ante la jurisdicción competente.

Manifiesta que los actos que se expiden en cumplimiento de una orden judicial son actos de ejecución, por lo que no puede el juez accionado negar las pretensiones de la demanda ejecutiva con fundamento en la expedición de actos ejecutivos, pues estos no son susceptibles de control judicial.

Señala también que el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá debió resolver las excepciones mediante sentencia y no en providencia anterior, pues dicha actuación constituyó una vulneración del derecho fundamental al debido proceso del

señor Etelberto Castrillón Flórez, pues no era ésta la etapa procesal para resolver sobre la validez de título allegado como base del recaudo ejecutivo, ni sobre si en efecto se pagó total o parcialmente lo ordenado.

Indica la apoderada, que aceptar la tesis adoptada sería someter al accionante a un nuevo proceso ordinario para que se señale si está bien liquidada una sentencia proferida por la misma jurisdicción, desvirtuándose de esta manera el propósito de la acción ejecutiva.

Afirma que tanto el Juzgado como el Tribunal decidieron de plano el objeto del litigio en una instancia que no correspondía, lo que significa que se inaplicaron las normas procesales bajo las cuales debía tramitarse el proceso ejecutivo.

3. Pretensiones

En el escrito de tutela solicitó la parte actora: I) Se tutelen los derechos al debido proceso y de defensa del señor Etelberto Castrillón Flórez, que estimó lesionados por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las providencias proferidas dentro del trámite ejecutivo iniciado por el accionante contra el INCODER; II) Se dejen sin efectos las providencias proferidas el 11 de junio de 2010 y 20 de enero de 2012; III) Se ordene al Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá a surtir el trámite dispuesto en los artículos 488 y siguientes del C. de P. C.

4. Intervenciones

Mediante el auto del 28 de marzo de 2012 se ordenó la notificación a las partes accionadas y se puso en conocimiento la admisión de la demanda de tutela a los terceros interesados en las resultas del proceso (fls. 20 y 21).

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante escrito visible a folios 29 al 31, manifestó que la acción presentada por el señor Etelberto Castrillón Flórez no debe prosperar, toda vez que las autoridades judiciales accionadas no incurrieron en vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Por su parte, el **Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá**, mediante escrito visible a folios 36 al 38, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de

tutela, toda vez que en las providencias acusadas no se incurrió en vía de hecho alguna.

Adicionalmente, indicó que la tutela no puede convertirse en una tercera instancia a la que se puede acudir para revivir la posibilidad de que sus pretensiones se estudien nuevamente.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante escrito visible a folios 42 al 45, manifestó que no se observa en las providencias acusadas la configuración de ninguno de los defectos indicados, en cuanto las mismas fueron proferidas por funcionarios competentes, con acatamiento del procedimiento establecido para esta clase de actuaciones, aplicando el supuesto legal que sirvió de fundamento a la decisión, siendo así que la decisión fue ampliamente motivada con fundamentos de hecho y de derecho.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la presente solicitud de tutela ejercida contra el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000, el cual establece reglas para el reparto de esta acción constitucional.

2. Generalidades de la acción de tutela.

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede hacer uso de la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio

irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

3. La acción de tutela contra decisiones judiciales.

El debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene génesis en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991. Más adelante, mediante sentencias de tutela, la misma Corte permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, el reexamen de la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial se adoptó, en apariencia revestida de forma jurídica, cuando en realidad envolvía una vía de hecho.

La vía de hecho entendida como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad, es el principio que inspiró la posibilidad de instaurar la acción de tutela contra decisiones judiciales, pues no obstante el reconocimiento al principio de autonomía funcional del juez, quien la administra quebranta, bajo la forma de una providencia judicial, derechos fundamentales.

De ahí que salvo eventos sumamente excepcionales, la acción de tutela contra decisiones judiciales es improcedente, en razón a que la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso no permiten el carácter temporal de tales decisiones ni la existencia de la tutela como instancia última de todos los procesos y acciones. Además, porque el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia son órganos de cierre de sus respectivas jurisdicciones, de modo que sus decisiones son últimas, intangibles e inmodificables.

La evolución de la jurisprudencia condujo a que desde la sentencia T-231 de 1994 se determinaran cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como vía de hecho, indicando que ésta se configura cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) *Defecto sustantivo*, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) *Defecto fáctico*, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) *Defecto orgánico*, se

presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) *Defecto procedimental*, que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias decisiones de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

En la referida sentencia SU-1184 de 2001, la Corte Constitucional precisó el ámbito de la vía de hecho por defecto fáctico y señaló que la violación al debido proceso ha de ser grave porque el juez de tutela tiene el deber de respetar, en el mayor grado posible, la valoración que del material probatorio hace el juez natural.

De ahí que se fijaron las siguientes pautas para constituir el anterior defecto:

“cuando se omite la práctica o consideración de pruebas decisivas¹, las pruebas existentes se valoran de manera contra-evidente², se consideran pruebas inadmisibles³ o cuando la valoración resulta abiertamente contraria a los postulados constitucionales. Empero, tal como lo sostuvo la Corporación en la sentencia T-025 de 2001⁴, las pruebas omitidas o valoradas indebidamente, “deben tener la capacidad inequívoca de modificar el sentido del fallo”, de suerte que si las pruebas en cuestión no son determinantes para la decisión, al juez de tutela le está vedado entrar a analizar la valoración que de ellas hizo el juez”.

Y en la sentencia SU -159 de 2002 se dijo:

“Finalmente, la Corte debe advertir, en concordancia con su propia jurisprudencia, que sólo es factible fundar una acción de tutela cuando se observa que de una manera manifiesta aparece arbitraria la valoración

¹ Sobre el particular ver, entre otras, sentencias SU-477 de 1997, T-329 de 1996. Sobre la omisión de práctica de pruebas decisivas ver sentencias T-488 de 1999, T-452 de 1998, T-393 de 1994, entre otras

² Sobre el particular ver, entre otras, la sentencia T-452 de 1998 que señaló:

“en relación con la valoración que hacen los jueces de la pruebas dentro de un proceso, la posible configuración de una vía de hecho en la misma requiere de un comportamiento del funcionario que la adelanta, claramente irregular, en donde se impone su voluntad, en contravía de lo que puede arrojar objetivamente el cuaderno de pruebas allegado o solicitado para su práctica...”

³ El artículo 29 de la Carta dispone que “[E]s nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. En la sentencia T-008 de 1998 la Corte señaló al respecto:

“Esta Sala no puede menos que indicar que sólo en aquellos casos en los cuales la prueba nula de pleno derecho constituya la única muestra de culpabilidad del condenado, sin la cual necesariamente habría de variar el juicio del fallador, procedería la tutela contra la decisión judicial que la tuvo en cuenta, siempre y cuando se cumplan, por supuesto, los restantes requisitos de procedibilidad de la acción.”

⁴ M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En similar sentido T-329 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

probatoria hecha por el juez en la correspondiente providencia. El error en el juicio valorativo de la prueba "debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia"⁵.

En otros de los apartes de la sentencia anterior, se efectúa la distinción entre el debido proceso de alcance constitucional del simplemente legal para referir que el primero de ellos comprende no solamente las garantías previstas en el artículo 29 de la C.P. sino agrupa todos los derechos constitucionales fundamentales:

"El constituyente no abordó todas las posibles violaciones al debido proceso, de carácter legal, si no sólo aquellos elementos que forman parte del ámbito de protección constitucional".

El ámbito del debido proceso constitucional acorde a la referida sentencia, comprende "las formalidades legales esenciales". En ese sentido, se adujo que correspondía al juez constitucional examinar si a pesar de la irregularidad que presente una prueba, pueden subsistir otras con fundamento en las cuales pudo adoptarse la decisión; vale decir, siempre que no haya sido determinante para la misma, a la prueba irregular se le resta importancia.

Igualmente aplicando los estrictos términos del artículo 86 de la C.P., es pertinente examinar la procedencia de la acción de tutela cuando aún existiendo medios de defensa judicial, aquella se utilice como MECANISMO TRANSITORIO para evitar un perjuicio irremediable.

La evolución jurisprudencial, condujo a proferir la sentencia C-590/05, en la cual la Corte Constitucional resaltó el carácter sumamente excepcional de la acción de tutela, vale decir cuando de forma protuberante se vulneren o amenacen derechos fundamentales. La regla general de improcedencia de la acción de tutela contra tales decisiones, se expone en la anterior providencia al destacar que incluso las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales y además, porque el valor de cosa juzgada de las sentencias, la garantía del principio de seguridad jurídica y la autonomía e independencia son principios que caracterizan a la jurisdicción en la estructura del poder público.

⁵Cfr. sentencia T-442 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En otro aparte la mencionada decisión, precisó:

“...22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales...”.

En ese orden, se elaboró el test de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una sentencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional, en aras de establecer si con la actuación se afectan derechos de relevancia constitucional o si la misma no alcanza a vulnerar tales derechos porque se profirió dentro del marco de actuación propio de los órganos judiciales ordinarios.

Tales presupuestos son: (a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional: Lo anterior porque el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. (b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable: Señala la Corte Constitucional que de no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales. (c) Que se cumpla el requisito de la inmediatez: Es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. (d) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora: Con fundamento en este presupuesto, se precisa que la irregularidad debe comportar grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad; la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio. (e). Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos

vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible: Indica la Corte que esta exigencia es comprensible, pues sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos. (f). Que no se trate de sentencias de tutela: Lo anterior se justifica bajo el riguroso proceso de selección que hace la Corporación.

Igualmente, bajo el rótulo de las CAUSALES DE PROCEDIBILIDAD se rediseñó el ámbito de comprensión de la acción de tutela contra sentencias judiciales, superando la noción de VIA DE HECHO por la de DECISION ILEGITIMA con la finalidad de resaltar la excepcionalidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la cual solamente cuando tenga eminente relevancia constitucional resulta procedente.

Al respecto, indica los defectos o vicios que debe presentar la decisión que se juzga:

- (a) *Defecto orgánico*: Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia.
- (b) *Defecto procedimental absoluto*: Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.
- (c) *Defecto fáctico*: Que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- (d) *Defecto material o sustantivo*: Como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- (e) *Error inducido*: Que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.
- (f) *Decisión sin motivación*: Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.
- (g) *Desconocimiento del precedente*: Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.
- (h.) *Violación directa de la Constitución*: Procede cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

La Sala se ha detenido en el análisis de la posición de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, no porque considere que deba seguir estrictamente sus criterios interpretativos, sino por otras importantes razones:

La primera es que en este aspecto, comparte plenamente la idea cardinal de que en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de “cualquier autoridad pública” (C.P. artículo 86) incluidos desde luego los jueces de la República de todas las jurisdicciones y rangos y sus respectivos órganos de cierre.

En segundo lugar, se trae a colación la jurisprudencia constitucional respecto de la tutela contra decisiones judiciales por cuanto muestra que ha sido la misma jurisdicción constitucional la que se ha encargado de destacar, que si bien la acción resulta procedente, ella es absolutamente excepcional y no puede significar, en modo alguno, una prolongación indefinida del debate jurídico.

Finalmente, estima la Sala que la metodología contenida en la jurisprudencia constitucional para verificar si una decisión judicial debe o no ser tutelada, constituye un valioso mecanismo para resolver el asunto, cuya adopción facilita el análisis de este complejo problema.

4. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si con las decisiones adoptadas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso ejecutivo iniciado por el señor Etelberto Castrillón Flórez contra el INCORA, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa invocados por el hoy accionante en tutela.

5. Las providencias judiciales objeto de acción de tutela

Previo al análisis del caso concreto, procede la Sala a resaltar aspectos relevantes de las providencias acusadas que fueron proferidas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá el 11 de junio de 2010 (fls. 83 al 85 del cuaderno anexo 3);

y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D el 20 de enero de 2012 (fls. 121 al 134 del mismo cuaderno).

a) Auto del 11 de junio de 2010, proferido por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá.

“En la demanda, es claro que la parte ejecutante pretende que se libere el mandamiento de pago, por la suma de dinero indicada en el numeral segundo del petitum (fl.127), a favor del señor ETELBERTO CASTRILLON FLOREZ, teniendo en cuenta lo dispuesto en la sentencia adosada como título ejecutivo.

Amén de lo anterior, ha de precisarse este Despacho a la parte ejecutante, que se torna aún más improcedente la presente acción ejecutiva, cuando se observa a folio 66 a 82 del cuaderno No.2, que la entidad ejecutada adosa documentos auténticos que contiene la Resolución No.0163 calendarada el 08 de septiembre de 1999 (fls.71 cd.2) proferida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA - REGIONAL CHOCHO (sic), por la cual se liquida y autoriza pagar unos salarios y prestaciones sociales, ajustados en los términos del artículo 178 del C.C.A. en cumplimiento a un fallo, donde resuelve:

*(...) ARTICULO PRIMERO: **Efectuar la liquidación de conformidad con la parte considerativa, correspondiente a los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos que dejó de percibir el doctor Etelberto Castrillón Flórez, identificado con la cédula de ciudadanía número 6.237.124 en el cargo de ... (...).** (fls.72-76).*

ARTICULO SEGUNDO: Reconocer, autorizar y pagar al Doctor Etelberto Castrillón Flórez, la suma de ... (...) (fls.76) (Negrilla del Despacho).

Advierte el Juzgado que, en el evento en el que, la aludida entidad ejecutada, no haya dado cabal cumplimiento con la decisión impartida frente a la petición impetrada; la acción ejecutiva no es la llamada a prosperar, en virtud a los actos administrativos que ordenaron efectuar los pagos.

Así las cosas, suficientes son las razones que encuentra este Despacho para denegar el mandamiento de pago deprecado en el libelo demandatorio, aunado a que el título adosado no reúne los requisitos exigidos por el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, así como la evidencia que demuestra la entidad accionada al emitir un acto administrativo con el cual da cumplimiento al pago ordenado en la sentencia arribada como título ejecutivo adosada el 13 de agosto de 1998 proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda - Subsección “B” (fls.3-22), en consecuencia se dejará sin efectos las etapas procesales hasta aquí transcurridas, ello es, las proferidas por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito Laboral de Bogotá, desde la diligencia de juramento (sic) fechada 4 de febrero de 2002 (fl.135 cd1) inclusive hasta la providencia dictada por este Despacho de fecha el 09 de octubre de 2009 (fl.25 cd.2).

b) Auto del 20 de enero de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D.

*Al respecto, la Sala observa que en el presente caso, las pretensiones inmersas en la demanda ejecutiva reclaman una obligación que no se encuentra **expresamente** contenida en la sentencia de 13 de agosto de 1998, toda vez que la obligación de reintegro en ella contenida operaba a partir del 31 de agosto de 1993 y no desde el 11 de septiembre de 1995, amén que los perjuicios reclamados por el demandante tampoco se encuentran contenidos en el citado título ejecutivo.*

No pierde de vista la Sala que mediante la Resolución No. 0115 de 16 de junio de 1999, el INCORA dio cumplimiento a la orden impartida por el Consejo de Estado en el sentido de ordenar el reintegro a la parte actora desde el 31 de agosto de 1993 hasta el 11 de septiembre de 1995, circunstancia que califica el extremo activo de la litis en irregular pues se ejecutó de forma imperfecta el mandato contenido en dicha sentencia.

Empero, es necesario tener en cuenta que al momento de emitirse el acto de (sic) administrativo de cumplimiento, sobrevino un hecho nuevo, cual fue el reconocimiento pensional del memorialista, hecho que su entender debía limitar el reintegro del actor para evitar violar la prohibición prevista en el artículo 128 Superior que proscribe que los servidores públicos reciban más de una asignación del tesoro público.

En este orden de ideas, si el actor no se encontraba conforme con las razones en virtud de las cuales se varió el reintegro atacado, debía volcarse nuevamente hacia la jurisdicción a fin de discutir la legalidad del acto de ejecución por la existencia de un hecho nuevo que generó la variación de la decisión administrativa, lo cual si es susceptible de ser nuevamente discutido ante la autoridad judicial competente, (,,,)”

6. Análisis del caso en concreto.

Al analizar los argumentos expuestos en el escrito de tutela por la apoderada del señor Etelberto Castrillón, observa la Sala que en síntesis y tal y como se planteó en precedencia, el accionante afirma que las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales accionadas dentro del proceso ejecutivo iniciado por éste, vulneran sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa.

Lo anterior ya que a juicio de la apoderada los despachos judiciales erraron al considerar que por presentarse un hecho nuevo que no fue estudiado en el curso del proceso que culminó con la sentencia que sirve de título ejecutivo para el reclamo del actor, debía acudir nuevamente ante la jurisdicción para estudiar esa circunstancia que generó la variación de la decisión de la administración, cuando en realidad esa afirmación ocasiona un perjuicio al accionante, vulnerándose así sus derechos fundamentales.

Adicionalmente, afirma la parte actora, que los despachos judiciales accionados incurrieron en vía de hecho por defecto procedimental, al dejar sin efectos el mandamiento de pago proferido por el juzgado el 30 de enero de 2009, y negar el mandamiento de pago, cuando en realidad debió surtir el trámite previsto en el artículo 510 del C. de P. C. para resolver las excepciones de mérito planteadas por el Incora.

Una vez revisados los hechos planteados por el accionante, así como el trámite dado a la acción ejecutiva, encuentra la Sala que si bien la inconformidad del accionante radica en el hecho de que las autoridades accionadas desconocieron el trámite de las excepciones previsto en el artículo 510 del C. de P. C., debe entrar a revisarse también la decisión adoptada en la providencia del 11 de junio de 2010 proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá en cuanto decidió dejar sin efectos las etapas procesales transcurridas desde la providencia de 4 de febrero de 2002 dictada por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, inclusive hasta la providencia dictada por ese Despacho el 9 de octubre de 2009, razón por la cual se deben revisar las actuaciones surtidas en el curso del proceso ejecutivo, incluso las tramitadas por la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Trámite del Proceso Ejecutivo ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral

Observa la Sala que el señor Etelberto Castrillón Flórez presentó ante los Juzgados Laborales del Circuito de Bogotá demanda ejecutiva de mayor cuantía por una obligación de hacer, solicitando de manera subsidiaria el pago de perjuicios compensatorios contra el Incora, con fundamento en la sentencia proferida el 13 de agosto de 1998 por la Subsección B, Sección Segunda de esta Corporación.

La anterior demanda correspondió por reparto al Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, quien mediante providencia del 8 de febrero de 2002 libró mandamiento de pago a favor del señor Etelberto Castrillón contra el Incora.

Posteriormente, una vez notificada la providencia anterior a la entidad ejecutada, el Incora contestó la demanda ejecutiva y propuso excepciones de mérito, las cuales fueron resueltas por el mismo Despacho en providencia del 21 de junio de 2002, en la cual declaró probadas las excepciones de ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones y carencia de exigibilidad del título.

Contra la anterior providencia la parte ejecutante presentó recurso de apelación, remitiéndose al Tribunal Superior de Bogotá - Sala Laboral, el cual mediante providencia del 24 de julio de 2002 corrió traslado del mismo a la entidad ejecutada.

El Tribunal Superior, mediante providencia del 14 de mayo de 2004, resolvió revocar lo decidido por el juez de primera instancia el 21 de junio de 2002 y dispuso continuar con la acción ejecutiva.

Una vez surtido el anterior trámite, el Juzgado Quinto Laboral de Bogotá ordenó seguir adelante con el proceso ejecutivo, siendo así que mediante auto del 20 de agosto de 2004, corrió traslado al Incora de la liquidación del crédito presentada por la parte ejecutante.

En providencia del 19 de septiembre de 2005, el juzgado laboral inaplicó por inconstitucional para el caso bajo estudio el artículo 521 del C. de P. C., toda vez que consideró que las normas legales relacionadas con la liquidación del mandamiento de pago no se pueden llevar a la vida jurídica porque van contra la Constitución Política.

Contra la anterior decisión, la parte ejecutante interpuso incidente de nulidad, el cual fue resuelto por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá en providencia del 13 de marzo de 2006, declarándose la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 12 de julio de 2004, bajo el argumento de que no se había efectuado notificación al liquidador del Incora como exige la Ley 1292 de 2003.

El juzgado de primera instancia, mediante providencia del 27 de marzo de 2006, resolvió de manera negativa el recurso de reposición presentado por la parte ejecutante contra el auto del 13 de marzo de 2006.

Posteriormente, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá mediante providencia del 26 de abril de 2007, decretó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de 19 de septiembre de 2005 y ordenó remitir el proceso ejecutivo a los Juzgados Administrativos por competencia, teniendo en cuenta que: I) el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, adicionó el Título 14 del Libro 3º del Código Contencioso Administrativo con un Capítulo III, incluyendo el artículo 134B al C.C.A., el que en su numeral 7º asignó a los Jueces Administrativos en primera instancia el conocimiento de los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción

contenciosa administrativa; 2) que el artículo 1º de la Ley 954 de 2005 readecuó temporalmente las competencias previstas en la Ley 446 de 1998, en el sentido de trasladar temporalmente las competencias otorgadas a los Juzgados Administrativos a los Tribunales Administrativos mientras entraban a operar los Juzgados Administrativos; y 3) que los juzgados administrativos no entraron en funcionamiento sino hasta el 1º de agosto de 2006.

Quiere decir lo anterior, que cuando el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá remitió el expediente del proceso ejecutivo iniciado por el señor Etelberto Castrillón Flórez contra el Incora, la providencia que se encontraba en firme fue la proferida por ese mismo Despacho el 20 de agosto de 2004, en la cual se corrió traslado de la liquidación del crédito realizada por el ejecutante al Incora, es decir, se encontraba el proceso pendiente de dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 521 del C. de P. C., dado que las actuaciones posteriores a esta fecha fueron proferidas sin competencia, no así las anteriores, que al encontrarse en firme, debieron mantenerse, atendiendo a los principios de seguridad jurídica que deviene de la ejecutoria de las mismas.

Trámite del Proceso Ejecutivo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

El Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá, mediante providencia del 30 de enero de 2009 libró mandamiento de pago en contra del Incora y a favor del señor Etelberto Castrillón Flórez, la cual fue adicionada por auto del 9 de octubre de 2009.

Notificadas las anteriores providencias y contestada la demanda ejecutiva, el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá mediante auto del 11 de junio de 2010, decidió: I) Dejar sin efectos las etapas procesales surtidas en el presente proceso, a partir del 4 de febrero de 2002; y II) Negar el mandamiento de pago a que se refería la demanda ejecutiva.

Lo anterior, toda vez que consideró dicho Despacho que la entidad ejecutada allegó al expediente contentivo del proceso ejecutivo copia autenticada de la Resolución No. 0163 del 8 de septiembre de 1999, proferida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, por medio de la cual se liquida y autoriza pagar unos salarios y prestaciones sociales en cumplimiento del fallo dictado el 13 de agosto de 1998.

Contra la anterior providencia la parte ejecutante presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, mediante providencia del 20 de enero de 2012, en la que se confirmó lo resuelto por el Juzgado Administrativo.

Una vez estudiado el trámite surtido en la demanda ejecutiva presentada por el señor Etelberto Castrillón Flórez contra el Incora, considera la Sala que el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca erraron al dejar sin efectos las actuaciones surtidas en el proceso ejecutivo a partir del 4 de febrero de 2002 y al negar el mandamiento de pago.

Lo anterior, en consideración a que dicha decisión ignoró el hecho de que las providencias proferidas por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá y por el Tribunal Superior Laboral de Bogotá se encontraban debidamente ejecutoriadas y fueron adoptadas en ejercicio de las competencias otorgadas por el legislador, que si bien fueron modificadas, esta modificación se produjo con la Ley 446 de 1998 y sólo se hizo aplicable con la expedición de la Ley 954 de 2005, mientras entraban en funcionamiento los juzgados administrativos, es decir, luego de proferida la sentencia que decidió las excepciones y ordenó continuar con la ejecución.

En efecto, las autoridades accionadas ignoraron el hecho de que ya se había librado mandamiento de pago a favor del actor, y que las excepciones propuestas por la parte demandada fueron estudiadas tanto por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá como por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Laboral, lo que implica que al momento en que el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá avocó el conocimiento del asunto, debía continuar con la etapa procesal correspondiente, esto es, la liquidación del crédito.

Señala la Sala también, que en las decisiones adoptadas por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se observa que se refiera causal alguna de nulidad que fundamente la decisión de dejar sin efectos las actuaciones surtidas en el proceso ejecutivo y de negar el mandamiento ejecutivo, pues sus argumentos se enfocan en estudiar los documentos allegados por la entidad ejecutada que demuestran el cumplimiento de la sentencia de 13 de agosto de 1998, análisis propio que se debe efectuar al momento de proferirse sentencia que ordene llevar adelante la ejecución, si es el caso, o decida terminar el proceso ejecutivo por pago total de la obligación.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Sala que el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrieron en vía de hecho por defecto procedimental, por lo cual se tutelará el derecho al debido proceso del accionante y se dejarán sin efectos las actuaciones judiciales proferidas dentro del proceso ejecutivo adelantado por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá y por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca a partir del auto de 30 de enero de 2009 dictado por el Juzgado accionado, visible a folios 19 y 20 del cuaderno anexo 3, mediante el cual se resolvió librar mandamiento de pago en contra del Incora; y se ordenará al Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá avocar el conocimiento del asunto en el estado en que fue remitido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, tomando en consideración el análisis efectuado en esta providencia, advirtiendo al juez competente que debe verificar de acuerdo a la etapa correspondiente del proceso ejecutivo, si es posible continuar con la liquidación del crédito o si por el contrario se presenta alguna circunstancia que imposibilite dicha liquidación, o que permita declarar terminado el proceso.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: TUTELASE el derecho fundamental al debido proceso invocado por el señor Etelberto Castrillón Flórez, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: DEJASE SIN EFECTOS las actuaciones judiciales surtidas a partir de la providencia de 30 de enero de 2009, proferida por el Juzgado Veintidós Administrativo de Bogotá, dentro del expediente del proceso ejecutivo con radicación No. 2007-00227-00, iniciado por el señor Etelberto Castrillón Flórez contra el Incora.

TERCERO: ORDENASE al Juzgado Veintidós Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que en el término de un mes a partir de la notificación del presente fallo, profiera una nueva decisión dentro del proceso ejecutivo iniciado por el accionante

contra el Incora, en la etapa procesal correspondiente, teniendo en consideración las actuaciones adelantadas por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá y por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Laboral, las cuales fueron proferidas con plena competencia para decidir sobre el asunto, y advirtiendo al juzgado administrativo que debe verificar de acuerdo a la etapa correspondiente del proceso ejecutivo, si es posible continuar con la liquidación del crédito o si por el contrario se presenta alguna circunstancia que imposibilite dicha liquidación y en consecuencia, se deba dar por terminado el proceso ejecutivo.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

Si no fuere recurrida, por Secretaría envíese a la CORTE CONSTITUCIONAL para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ