

PROCESO EJECUTIVO - Doble instancia. Rechazo de plano / RECURSO DE APELACION - Proceso ejecutivo. rechazo de plano por falta de competencia según el factor cuantía

No resulta esta Corporación competente funcional para conocer del presente proceso, pues si bien el proceso tiene vocación de doble instancia, el Tribunal no debió haber conocido del proceso en primera instancia, por no ser suficiente la cuantía para ello.

COMPETENCIA - Noción, definición, concepto / INCOMPETENCIA - Falta de competencia. Noción, definición, concepto

El atributo de la competencia, en general, debe ser entendida como la posibilidad que tiene una determinada persona, esto es, un órgano público o un particular de proferir o realizar un acto productor de determinados cambios normativos, que repercutirán en quien lo produce o un tercero, reconocido por el ordenamiento jurídico superior, siempre que se sigan los pasos establecidos para tal fin, o lo que es lo mismo, mientras se dé el estado de cosas dispuesto en la norma jurídica que establece la competencia. De observarse lo reglado, se tendrá que la competencia atribuida a un sujeto –y su resultado- ha sido llevada a cabo de manera adecuada, mientras que, de no ser así, el acto jurídico ejecutado en contravención se verá expuesto a la consecuencia de la nulidad, en lo que hace referencia al específico escenario judicial, y en general se dirá que no se llevó a cabo con éxito la competencia otorgada, una consecuencia que se deriva del carácter sui generis de las normas de competencia. (...) En esta misma línea, esta Corporación ha dicho que la incompetencia es “la falta de poder legal para tomar esas decisiones o proferir providencias necesarias o inherentes a la actividad administrativa o jurisdiccional”.

PROCESO EJECUTIVO - Competencia. Ley 1437 de 2011 / COMPETENCIA - Proceso ejecutivo. Medio de control de proceso ejecutivo o de ejecución / PROCESO EJECUTIVO - Vocación de doble instancia. Ley 1437 de 2011 / PROCESO EJECUTIVO - Competencia: Factor objetivo de cuantía / PROCESO EJECUTIVO - Competencia: Factor territorial. Aclaración, interpretación armónica y sistemática de la norma

Los procesos de ejecución que se inician ante la jurisdicción contencioso administrativa con ocasión a un título ejecutivo de los que trata el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tienen vocación de doble instancia, sin excepción alguna. El conocimiento de estos ha quedado encomendado a cada uno de los niveles en que se distribuye la jurisdicción, advirtiendo que es el factor objetivo - estimación razonada de la cuantía el criterio para precisar la competencia en cada caso, y en ese sentido el legislador ha precisado que cuando la estimación arroja un monto inferior a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, es el Juez Administrativo el competente en primera instancia para conocer del caso, mientras que el respectivo Tribunal tramitará la segunda instancia; por el contrario, cuando la estimatoria supere el mencionado rubro, corresponderá al Tribunal Administrativo y a la Sección Tercera del Consejo de Estado tramitar la primera y segunda instancia del caso, respectivamente. (...) En ese sentido, es de interés para el caso en concreto poner de presente que el legislador también optó por adoptar un parámetro para identificar el juez competente en razón al territorio cuando de manera especial se pretende la ejecución de una condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, (...) De la interpretación taxativa de la norma anterior, se puede llegar a pensar que existe una contradicción entre las normas de competencia previamente citadas, pues la norma que otorga competencia en razón del territorio, pareciera indicar que el juez competente es el mismo que profirió la condena, independientemente de cual sea la cuantía del asunto, siendo indiferente entonces analizar el factor objetivo. Sin embargo, encuentra esta Corporación que es necesario armonizar las normas ya referenciadas, y entender que cuando el artículo 156 numeral 9 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dice que será competente el mismo juez que profirió la providencia respectiva, dicha norma

se ve limitada por el encabezado de la misma, razón por la cual tal imperativa se circunscribe a determinar solamente la competencia en razón del territorio, por tal motivo se debe entender entonces que no hace referencia al juez propiamente dicho, sino al distrito judicial donde se debe interponer la demanda ejecutiva (...) Siendo así, el factor objetivo resulta indispensable para determinar el juez competente, pues solo al determinar la cuantía es posible identificar el funcionario del distrito judicial que le corresponde conocer del proceso ejecutivo, siendo necesario entonces aplicar las dos normas anteriormente mencionadas, que consagran el factor objetivo y el factor territorial de manera armónica y sistemática, para dar con el juez competente cuando el título ejecutivo consiste en una sentencia judicial.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 156 NUMERAL 9 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 297

PROCESO EJECUTIVO - Ley 1437 de 2011. Parámetros para la determinación de la cuantía

En lo que concierne a los parámetros que deben ser observados para determinar en cada caso la cuantía del asunto, se encuentra que estos han sido establecidos en el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (...) Norma que se hace aplicable para los procesos ejecutivos, y de la cual se resalta en lo que concierne interés para el caso en concreto, que la estimación razonada de la cuantía debe guardar relación coherente con las pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 150 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 153 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 155 NUMERAL 7 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 156

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero Ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

Bogotá D.C., siete (07) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00224-01(50006)

Actor: ROCIO DE LA HOZ ESQUEA Y OTROS

Demandado: METROAGUA S.A. E.S.P.

Referencia: MEDIO DE CONTROL - PROCESO EJECUTIVO (AUTO - RECHAZA RECURSO DE APELACION)

Encontrándose pendiente el proceso de la referencia para resolver de plano el recurso de apelación formulado por la parte ejecutante contra el auto de 20 de noviembre de 2013, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Magdalena resolvió no librar mandamiento de pago frente la entidad demandada.

ANTECEDENTES

1.- En escrito del 9 de Julio de 2013 la apoderada de la señora Rocío de la Hoz Esquea y otros formuló demanda ejecutiva, solicitando que se librara mandamiento de pago en su favor, en contra de METROAGUA S.A. E.S.P. (Compañía del Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A.) , por la suma de seiscientos treinta y nueve millones doscientos veintiséis mil cuatrocientos treinta y nueve (\$639.226.439) pesos, en razón a la condena proferida por la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Barranquilla el día 22 de marzo de 2001 (fls 14-39 c1), confirmada y modificada por esta corporación mediante decisión del 9 de diciembre de 2011 y su complementaria que la adiciona del 8 de febrero de 2012 (fls 40-48 c1), notificada mediante edicto (folio 52 c1) y quedando debidamente ejecutoriada el 23 de febrero de 2012, según consta en el folio 53 del cuaderno 1, debido a la declaración de responsabilidad patrimonial y administrativa de la entidad demandada por la muerte del señor Robinson Rafael Vizcaino Horta.

2.- Mediante proveído del 12 de julio de 2013 el Juzgado Quinto Civil del Circuito declaro la falta de jurisdicción del presente proceso, comoquiera que la condena había sido proferida por un Tribunal Contencioso Administrativo, por consiguiente ordenó la remisión del proceso a los Juzgados Administrativos de Santa Marta. (Fls. 71-72 c1.)

3.- El Juzgado Quinto Administrativo de Santa Marta declaró la falta de competencia dando aplicación al artículo 156 Numeral 9 de la ley 1437 de 2011, y en consecuencia dispuso que se ordenara la remisión del proceso al Tribunal Administrativo del Magdalena. (Fls. 75-76 c1.)

4.- El Tribunal Administrativo del Magdalena en auto del 20 de noviembre de 2013 se abstuvo de librar mandamiento de pago frente a la entidad demandada, alegando no tener certeza respecto de que el pago se hubiera efectuado; al igual que la prueba de la exigibilidad de la obligación, comoquiera que según lo esgrimido por la autoridad judicial, no se encuentra surtida la solicitud de pago en legal forma, conforme al Decreto 768 de 1993, aplicable según lo dispuesto en el artículo 177 del Código de lo Contencioso Administrativo.

5.- Frente a la anterior decisión, el apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de alzada en escrito del 26 de noviembre de 2013, mediante el cual solicitó la revocatoria del auto que se abstuvo librar mandamiento de pago.

CONSIDERACIONES

1.- Normativa vigente. Sea lo primero precisar que la normativa procedimental que rige el trámite y decisión del presente asunto es la dispuesta en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) – Ley 1437 de 2011, comoquiera que el escrito de demanda fue radicado el 9 de julio de 2013 (fl 1-7, c1) y, de acuerdo al artículo 308 del CPACA “El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia (...)”.

2.- Trámite de la apelación de autos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sobre este punto debe señalarse que la Ley 1437 de 2011 concibió un trámite más expedito en materia de apelación de autos, pues, siguiendo las reglas dispuestas en el artículo 244 i) la oportunidad para interponerse el recurso de apelación difiere según si se trata de una decisión pronunciada en audiencia, caso en el cual deberá formularse la impugnación “en el transcurso de la misma”, dado que el auto se entiende notificado por estrados; o si se trata de una decisión dictada fuera de audiencia, caso en el cual se notificará por estado y el recurso deberá interponer y sustentarse en los tres (3) días

siguientes a la notificación; ii) el ejercicio del derecho de contradicción, se surte, tratándose de autos proferidos en audiencia, inmediatamente se formula el recurso, de manera que el juez “dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien”, mientras que en relación a las decisiones escriturales la contradicción se surte por traslados de tres (3) días “sin necesidad de auto que así lo ordene”. Por último, en lo que se refiere a iii) la decisión del a-quo sobre la concesión del recurso, es claro que en el trámite por audiencias el Juez, inmediatamente, se pronunciará sobre la concesión del recurso, caso contrario cuando se trata de una decisión adoptada fuera de audiencia.

Ahora, en lo que tiene que ver con el trámite en segunda instancia de la apelación de autos, la norma no estableció tratamiento diferenciado entre la impugnación de aquellos autos que se profieren en el curso de una audiencia y los que no, limitándose a señalar que “3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.”, de lo cual se deriva que el Código suprimió el trámite previo de la admisión del recurso, confiando que la verificación de los aspectos procesales pertinentes (v.gr. verificar si la decisión es pasible del recurso o la competencia funcional con sustento en el factor cuantía) para la procedencia de la apelación se salvaguardaban con la concesión por parte del a-quo.

Aun así, advierte el Despacho que esto no implica que el superior funcional no tenga competencia para revisar estos aspectos procesales, de manera que si se llega a configurar un evento de estos, que en últimas impiden resolver el recurso de apelación formulado, deberá ponerlo de presente mediante auto que determine la inadmisión de la impugnación formulada por una de las partes, tal como lo deja ver, con mayor claridad la afortunada redacción del artículo 326 del Código General del Proceso, en donde se indica que “Si el juez de segunda instancia lo considera inadmisibile [el recurso], así lo decidirá en auto; en caso contrario resolverá de plano y por escrito el recurso”.

3.- Competencia

El atributo de la competencia, en general, debe ser entendida como la posibilidad que tiene una determinada persona, esto es, un órgano público o un particular de proferir o realizar un acto productor de determinados cambios normativos, que repercutirán en quien lo produce o un tercero, reconocido por el ordenamiento jurídico superior, siempre que se sigan los pasos establecidos para tal fin, o lo que es lo mismo, mientras se dé el estado de cosas dispuesto en la norma jurídica que establece la competencia.

De observarse lo reglado, se tendrá que la competencia atribuida a un sujeto –y su resultado- ha sido llevada a cabo de manera adecuada, mientras que, de no ser así, el acto jurídico ejecutado en contravención se verá expuesto a la consecuencia de la nulidad, en lo que hace referencia al específico escenario judicial, y en general se dirá que no se llevó a cabo con éxito la competencia otorgada, una consecuencia que se deriva del carácter sui generis de las normas de competencia¹.

Sobre este punto se encuentra lo expresado por Hans Kelsen al decir que: “Cuando una norma califica el acto de cierto individuo como supuesto jurídico o consecuencia de derecho, esto significa que sólo ese individuo es “capaz” de realizar dicho acto; o sea que sólo él es “competente” para realizarlo (usado el término en un sentido más

¹ Atienza y Ruiz Manero, califican a las reglas de competencia o aquellas que confieren poderes como de carácter constitutivo que no participan de la categoría de normas deónticas: “el “poder” de una regla que confiere poder es el de alcanzar determinados resultados normativos por el hecho de que, dadas ciertas circunstancias, efectuamos una acción que, por otro lado, puede estar permitida, ser obligatoria o estar prohibida; lo opuesto a poder, en este segundo caso, es ser incompetente, es decir, no tener capacidad para producir un determinado resultado normativo; y, finalmente, las reglas que confieren poder no pueden tampoco incumplirse, pero no por la razón por la que no pueden incumplirse las permisiones, sino porque ellas no son normas deónticas: lo único que cabe con las reglas que confieren poder es usarlas con éxito o no.” ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos. 2ª edición, 2004. Barcelona, Ariel. Pág. 99.

amplio)”² de manera que las consecuencias de contar o no con esta atribución repercutirán en el ejercicio de la actuación desplegada por el órgano, pues “Sólo si este individuo capaz y competente realiza o deja de realizar el acto, pueden producirse la acción o la omisión que de acuerdo con la norma constituyen la condición o la consecuencia jurídicas”³; mientras que Hart señala que la infracción a tales normas no se puede asimilar como “un castigo establecido por una regla para que uno se abstenga de las actividades que la regla prohíbe (...) [sino que] simplemente dichas reglas no le acuerdan reconocimiento jurídico”⁴, estableciéndose conforme a lo anterior que las de competencia no participan de la categoría de las reglas de permisión o de mandato. En esta misma línea, esta Corporación ha dicho que la incompetencia es “la falta de poder legal para tomar esas decisiones o proferir providencias necesarias o inherentes a la actividad administrativa o jurisdiccional”⁵.

3.1.- Competencia en los procesos ejecutivos en la Ley 1437 de 2011

Los procesos de ejecución que se inician ante la jurisdicción contencioso administrativa con ocasión a un título ejecutivo de los que trata el artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tienen vocación de doble instancia, sin excepción alguna.

El conocimiento de estos ha quedado encomendado a cada uno de los niveles en que se distribuye la jurisdicción, advirtiendo que es el factor objetivo - estimación razonada de la cuantía el criterio para precisar la competencia en cada caso, y en ese sentido el legislador ha precisado que cuando la estimación arroja un monto inferior a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, es el Juez Administrativo el competente en primera instancia para conocer del caso, mientras que el respectivo Tribunal tramitará la segunda instancia⁶; por el contrario, cuando la estimatoria supere el mencionado rubro, corresponderá al Tribunal Administrativo y a la Sección Tercera del Consejo de Estado tramitar la primera y segunda instancia del caso, respectivamente⁷.

En ese sentido, es de interés para el caso en concreto poner de presente que el legislador también optó por adoptar un parámetro para identificar el juez competente en razón al territorio cuando de manera especial se pretende la ejecución de una condena impuesta por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal norma se encuentra comprendida en el numeral 9 del artículo 156 del Código de Procedimiento Administrativo la cual consagra:

“ARTÍCULO 156. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas

(...)

9. En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva.”

De la interpretación taxativa de la norma anterior, se puede llegar a pensar que existe una contradicción entre las normas de competencia previamente citadas, pues la norma

² KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2º edición, 1958. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 106.

³ KELSEN, Hans. *Ibíd.*, pág. 106.

⁴ HART. H.L.A. El concepto de derecho. 3ª edición, 2ª reimpresión, 2012. Buenos Aires, Abeledo Perrot. Pág 43.

⁵ “Si en estricto sentido la competencia se refiere solo a la aptitud para tomar decisiones, o sea emitir actos jurídicos, se tiene que la incompetencia es la falta de poder legal para tomar esas decisiones o proferir providencias necesarias o inherentes a la actividad administrativa o jurisdiccional.” Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P.: Samuel Buitrago Hurtado. Auto de 31 de julio de 1980.

⁶ Conforme a los artículos 155.7 y 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷ De acuerdo a los artículos 152.7 y 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

que otorga competencia en razón del territorio, pareciera indicar que el juez competente es el mismo que profirió la condena, independientemente de cual sea la cuantía del asunto, siendo indiferente entonces analizar el factor objetivo.

Sin embargo, encuentra esta Corporación que es necesario armonizar las normas ya referenciadas, y entender que cuando el artículo 156 numeral 9 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dice que será competente el mismo juez que profirió la providencia respectiva, dicha norma se ve limitada por el encabezado de la misma, razón por la cual tal imperativa se circunscribe a determinar solamente la competencia en razón del territorio, por tal motivo se debe entender entonces que no hace referencia al juez propiamente dicho, sino al distrito judicial donde se debe interponer la demanda ejecutiva,

Siendo así, el factor objetivo resulta indispensable para determinar el juez competente, pues solo al determinar la cuantía es posible identificar el funcionario del distrito judicial que le corresponde conocer del proceso ejecutivo, siendo necesario entonces aplicar las dos normas anteriormente mencionadas, que consagran el factor objetivo y el factor territorial de manera armónica y sistemática, para dar con el juez competente cuando el título ejecutivo consiste en una sentencia judicial.

Por último, en lo que concierne a los parámetros que deben ser observados para determinar en cada caso la cuantía del asunto, se encuentra que estos han sido establecidos en el artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disposición que en su tenor literal enseña:

“Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 157. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.”

Norma que se hace aplicable para los proceso ejecutivos, y de la cual se resalta en lo que concierne interés para el caso en concreto, que la estimación razonada de la cuantía debe guardar relación coherente con las pretensiones de la demanda.

4.- En el presente caso, se tiene que la parte ejecutante si bien estimó la cuantía en \$96.000.000 de pesos, la cuantía excede esta cifra pues la mayor pretensión de la demanda consiste en que se libre mandamiento de pago por la vía ejecutiva contra

Metroagua S.A. por el valor de la condena impuesta a dicha entidad en sentencia del 22 de marzo de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Baranquilla, por una suma que asciende a \$639.226.439, englobando la indemnización que se otorgó en razón a los perjuicios tanto materiales como morales reconocidos a los actores.

Dicha suma equivale a 1084.35 salarios mínimos, comoquiera que el valor del salario mínimo al momento de presentación de la demanda equivalía a 589.500 pesos, razón por la cual la cuantía del presente asunto no excede los 1500 salarios mínimos de los cuales trata el artículo 152 numeral 7 de la ley 1437 de 2011.

Siendo así no resulta esta Corporación competente funcional para conocer del presente proceso, pues si bien el proceso tiene vocación de doble instancia, el Tribunal no debió haber conocido del proceso en primera instancia, por no ser suficiente la cuantía para ello.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO: INADMITIR el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 20 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA
Magistrado