

ACCION DE CUMPLIMIENTO CONTRA ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL – Competencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, en segunda instancia

La Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial” en su artículo 57 modificó el artículo 132 del C.C.A. para adicionarle el numeral 14, según el cual le compete ahora a los tribunales administrativos en primera instancia conocer “De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional”; de manera congruente, el artículo 58 ibídem reformó el artículo 134 B del C.C.A. y dispuso que los jueces administrativos conocerán en primera instancia “De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal”. Se precisa entonces que con la vigencia de la Ley 1395 de 2010 se estableció una regla permanente de competencia fundada en esta oportunidad con un criterio subjetivo en atención a la calidad del demandado, pues si la acción se ejerce para que una entidad de carácter nacional cumpla una ley o un acto administrativo, el competente en primera instancia es el tribunal administrativo; ahora, si el cumplimiento se pretende respecto de entidades departamentales, distritales o municipales, los competentes en primera instancia son los juzgados administrativos. En consecuencia, el legislador en la Ley 1395 de 2010 estableció la competencia permanente para que el Consejo de Estado conociera en segunda instancia de las acciones de cumplimiento “que se interpongan contra entidades del nivel nacional”. En ese mismo sentido, según lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003 y recientemente modificado por el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011, la Sección Quinta del Consejo de Estado es la competente para conocer “Las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento.” En el asunto en estudio como se trata de la impugnación de un auto dictado por un tribunal administrativo dentro de una acción de cumplimiento dirigida contra un juez de la República, y como el funcionamiento de la administración de justicia se realiza por desconcentración, se entiende que la demandada es una autoridad del nivel nacional y por ello corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado su conocimiento.

FUENTE FORMAL: LEY 1395 DE 2010 – ARTICULO 57 / LEY 1395 DE 2010 – ARTICULO 58 / ACUERDO 15 DE 2011 / LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 50

RECHAZO DE LA DEMANDA DE ACCION DE CUMPLIMIENTO – Procede el recurso de apelación. No es necesario sustentar el recurso de apelación

Si bien el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 prevé que “Las providencias que se dicten en el trámite de la acción de cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición ...”, la Corporación con fundamento en el artículo 30 ibídem que prevé: “En los aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las acciones de cumplimiento”, reiteradamente ha sostenido que el auto por el cual se dispone el rechazo de la demanda es susceptible del recurso de apelación. En consecuencia, corresponde a la Sala pronunciarse en segunda instancia respecto de la decisión de rechazo de la demanda proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda. Como se explicó, el actor interpuso el recurso de apelación contra la decisión de rechazo de la demanda sin sustentación alguna. Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que tratándose de acciones de cumplimiento no es necesario

sustentar el recurso de apelación, por consiguiente, éste se entenderá interpuesto contra lo que le resultó desfavorable a los intereses del recurrente.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el rechazo de la demanda en acción de cumplimiento: Consejo de Estado. Sección Quinta, auto del 16 de febrero de 2006, Rad.2005-00975 y auto del 6 de marzo de 2003, Rad. 2002-4708. Sobre la sustentación del recurso de apelación en acción de cumplimiento Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 26 de marzo de 1998, Rad. ACU 175; Sección Tercera, Sentencia de 2 de noviembre de 2000, Rad. ACU 1694.

ACCION DE CUMPLIMIENTO CONTRA AUTORIDADES JUDICIALES – Improcedencia

En el asunto en estudio, el actor con fundamento en la norma que citó como incumplida (artículo 22 de la Ley 472 de 1998) pretende que se le ordene al Juez Civil de Circuito de Dosquebradas que dicte sentencia en la acción popular que ejerció el demandante contra el banco BBVA. El a quo rechazó la demanda porque consideró que no está acreditada en debida forma la constitución en renuencia de la autoridad demandada. A pesar de las razones expuestas por el Tribunal para rechazar la demanda, resulta evidente que la acción es improcedente, habida consideración de que esta Corporación en reiteradas oportunidades ha expresado que la acción de cumplimiento no procede contra autoridades judiciales que resuelven los conflictos que se someten a su consideración. Y esta Sala, en sentencia del 11 de marzo de 2004, acogió esa conclusión por los motivos que se explicaron en la misma y que ahora se reiteran, así: “Si se acepta la competencia del juez constitucional que conoce de una acción de cumplimiento para evaluar si dentro de un proceso judicial se debe aplicar o no determinada norma legal o un acto administrativo, esto implica una intromisión en la actividad judicial y, eventualmente, en el caso de que se haya adoptado una decisión judicial sobre el asunto, conduce a que, ni más ni menos, se acepte el control de legalidad de esas decisiones judiciales en manos del juez de la acción de cumplimiento. Ello muestra un evidente contrasentido, pues la propia Constitución consagró el principio de separación de jurisdicciones como garantía de seguridad jurídica y de acceso efectivo a la administración de justicia (artículos 228 y 234 a 248 de la Constitución), de tal manera que la acción de cumplimiento no se instituyó como mecanismo último de control de legalidad de las decisiones judiciales. En consecuencia, la acción de cumplimiento no procede para disponer la aplicación de normas legales o administrativos en los procesos judiciales ni para evaluar la validez de las decisiones judiciales”. Además de lo expuesto, la interpretación sistemática de los artículos 87 de la Constitución Política, 1º, 5º y 9º de la Ley 393 de 1997, permite concluir que la acción de cumplimiento no procede para exigir el cumplimiento de normas en el proceso judicial, no sólo porque aquello es propio de las decisiones del mismo juez, sino porque el cumplimiento de las normas legales puede exigirse mediante los procedimientos o mecanismos, tales como peticiones, recursos o incidentes. De este modo, resulta claro que la acción constitucional presentada en contra del Juez Civil de Circuito de Dosquebradas es improcedente y por ello se confirmará el auto recurrido, pero con fundamento en las razones antes expuestas.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la improcedencia de la acción de cumplimiento frente a autoridades judiciales: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 16 de abril de 1999, Rad. ACU-683; del 29 de noviembre de 1999, Rad. ACU-839; del 12 de marzo de 1999, Rad. ACU-609; Sección Tercera, sentencia del 28 de mayo de 1999, Rad. ACU-839; Sección Segunda, sentencia del 21 de enero de 1999, Rad. ACU-546; Sección Quinta, sentencias de 11 de marzo de 2004, Rad.

ACu-2003-02445; de 15 de julio de 2004, Rad. ACu-2004-0541; de 15 de julio de 2004, Rad. ACu-2004-0437-01.

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero Ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 66001-23-31-000-2010-00319-01(AC)

Actor: JAVIER ELIAS ARIAS IDARRAGA

Demandado: JUEZ CIVIL DEL CIRCUITO DE DOSQUEBRADAS

Decide la Sala la impugnación interpuesta contra el auto dictado por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 30 de septiembre del 2010 que rechazó la demanda.

I. ANTECEDENTES

El Señor Javier Elías Arias Idárraga ejerció la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política contra el Juez Civil del Circuito de Dosquebradas (Risaralda) con la finalidad de obtener el cumplimiento del artículo 22 de la Ley 472 de 1998, y que esa autoridad judicial dicte sentencia, dentro del término previsto en la norma, en una acción popular que el propio actor ejerció contra el banco BBVA. (fls. 2 a 7)

El Tribunal Administrativo de Risaralda por auto de 30 de septiembre del 2010, rechazó la demanda porque la prueba de renuencia aportada por el actor no cumple con los requisitos exigidos, en la medida que en el escrito dirigido al accionado no se solicitó de manera precisa el cumplimiento del artículo 22 de la Ley 472 de 1998, ni se explicó la razón en que se funda el alegado incumplimiento. (fls. 29 a 33)

El actor impugnó la decisión de rechazo dentro del término, sin debatir las razones expuestas por el *a quo*, solicitó que se le dé trámite a su demanda. (fl. 34)

I. CONSIDERACIONES

1.1. Competencia.

El artículo 87 de la Constitución Política desarrollado por la Ley 393 de 1997, tiene prevista la acción de cumplimiento con el objeto de otorgar a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para lograr el cumplimiento de normas con fuerza de ley o de los actos administrativos, frente a las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares que los incumplan

cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas y sólo para el cumplimiento de las mismas.

El artículo 3º de la Ley 393 de 1997 “*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*”, fijó la competencia para su conocimiento así:

“COMPETENCIA. *De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.*

PARÁGRAFO. *Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado.”*

La Ley 1395 de 2010 “*Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*” en su artículo 57 modificó el artículo 132 del C.C.A. para adicionarle el numeral 14, según el cual le compete ahora a los tribunales administrativos en primera instancia ***conocer “De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional”*** (Subrayas fuera del texto); de manera congruente, el artículo 58 ibídem reformó el artículo 134 B del C.C.A. y dispuso que los jueces administrativos conocerán en primera instancia ***“De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal”*** (Subrayas fuera del texto).

Se precisa entonces que con la vigencia de la Ley 1395 de 2010 se estableció una regla permanente de competencia fundada en esta oportunidad con un criterio subjetivo en atención a la calidad del demandado, pues si la acción se ejerce para que una entidad de carácter nacional cumpla una ley o un acto administrativo, el competente en primera instancia es el tribunal administrativo; ahora, si el cumplimiento se pretende respecto de entidades departamentales, distritales o municipales, los competentes en primera instancia son los juzgados administrativos.

En consecuencia, el legislador en la Ley 1395 de 2010 estableció la competencia permanente para que el Consejo de Estado conociera en segunda instancia de las acciones de cumplimiento ***“que se interpongan contra entidades del nivel nacional”***

En ese mismo sentido, según lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 58 del 15 de septiembre de 1999 modificado por el artículo 1° del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003 y recientemente modificado por el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011¹, la Sección Quinta del Consejo de Estado es la competente para conocer ***“Las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento.”***

En el asunto en estudio como se trata de la impugnación de un auto dictado por un tribunal administrativo dentro de una acción de cumplimiento dirigida contra un juez de la República, y como el funcionamiento de la administración de justicia se realiza por desconcentración², se entiende que la demandada es una autoridad del nivel nacional y por ello corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado su conocimiento.

2.2. El asunto objeto de estudio.

2.2.1 De la procedencia del recurso.

Si bien el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 prevé que *“Las providencias que se dicten en el trámite de la acción de cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición ...”*, la Corporación con fundamento en el artículo 30 ibídem que prevé: *“En los aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las acciones de cumplimiento”*, reiteradamente ha sostenido que el auto por el cual se dispone el rechazo de la demanda es susceptible del recurso de apelación.³

En consecuencia, corresponde a la Sala pronunciarse en segunda instancia respecto de la decisión de rechazo de la demanda proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

2.2.2. De la omisión del actor de sustentar el recurso de apelación.

Como se explicó, el actor interpuso el recurso de apelación contra la decisión de rechazo de la demanda sin sustentación alguna.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que tratándose de acciones de cumplimiento no es necesario sustentar el recurso de apelación, por consiguiente, éste se entenderá interpuesto contra lo que le resultó desfavorable a los intereses del recurrente.⁴

En ese mismo sentido, la Sección Tercera de la Corporación sostuvo:

“...no es obligatorio que el apelante sustente el recurso, pues si bien el artículo 27 de la ley 393 de 1997 no hace referencia expresa al respecto y, el art. 30 remite al código contencioso administrativo en los

¹ Publicado en el Diario Oficial 48.000 de 3 de marzo de 2011.

² Artículo 50 de la Ley 270 de 1996 *“Estatutaria de la Administración de Justicia”*.

³ Ver: Consejo de Estado. Sección Quinta: auto del 16 de febrero de 2006, radicación número: 11001-03-15-000-2005-00975-00 y auto del 6 de marzo de 2003, radicación número: 05001-23-31-000-2002-4708-01.

⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 26 de marzo de 1998, referencia ACU 175.

aspectos no contemplados en ella, una lectura completa de ambos, permite concluir que el juez de segunda instancia adquiere competencia aunque el recurrente no haya señalado los puntos de inconformidad.

En efecto, de los antecedentes de la ley, se colige que la voluntad final⁵ del legislador fue la de crear un mecanismo que estuviera al alcance de los ciudadanos, que fuera informal, rápido y capaz de lograr la vigencia material del ordenamiento jurídico⁶. Así las cosas, exigir el cumplimiento de los requisitos previstos en art. 212 del C.C.A para el recurso de apelación, no se compadece con la antedicha naturaleza informal de la acción de cumplimiento, y, en consecuencia, en esta materia no opera la remisión que a hace el art. 30 de la ley 393 de 1997.”⁷

Así las cosas, es claro que a pesar de la falta de sustentación del recurso de apelación, debe entenderse que fue interpuesto contra lo que le resultó desfavorable a los intereses del recurrente.⁸

2.2.3. Del rechazo de la demanda.

En el asunto en estudio, el actor con fundamento en la norma que citó como incumplida (artículo 22 de la Ley 472 de 1998) pretende que se le ordene al Juez Civil de Circuito de Dosquebradas que dicte sentencia en la acción popular que ejerció el demandante contra el banco BBVA.

El *a quo* rechazó la demanda porque consideró que no está acreditada en debida forma la constitución en renuencia de la autoridad demandada.

A pesar de las razones expuestas por el Tribunal para rechazar la demanda, resulta evidente que la acción es improcedente, habida consideración de que esta Corporación en reiteradas oportunidades ha expresado que la acción de cumplimiento no procede contra autoridades judiciales que resuelven los conflictos que se someten a su consideración⁹. Y esta Sala, en sentencia del 11 de marzo de 2004¹⁰, acogió esa conclusión por los motivos que se explicaron en la misma y que ahora se reiteran, así:

“La acción de cumplimiento es un instrumento procesal de orden constitucional que busca la efectividad y realización del principal postulado del Estado de Derecho: el carácter imperativo y la vinculación cierta de la norma jurídica, por lo que no fue diseñada como un mecanismo de control de legalidad de todas las actuaciones de las autoridades públicas y algunas de los particulares. De hecho, si se acepta

⁵ De hecho en diciembre de 1994, en el segundo debate en la Cámara, se aprobó el artículo que regulaba el trámite de la impugnación con la previsión de que el apelante debía sustentar el recurso. Ese requisito fue excluido del proyecto, en abril de 1995, luego del primer debate en Senado.

⁶ Gaceta del Congreso, año IV # 357. Jueves 26 de octubre de 1995. Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 024 de 1994 Cámara, 167 de 1995 Senado. Pp 4 y 5

⁷ Sentencia de 2 de noviembre de 2000, radicación ACU 1694.

⁸ Tal como lo establece el artículo 357 del C.P.C.

⁹ Entre otras, pueden consultarse las sentencias del 16 de abril de 1999, expediente ACU-683, del 29 de noviembre de 1999, expediente ACU-839, del 12 de marzo de 1999, expediente ACU-609, todas de la Sección Cuarta, del 28 de mayo de 1999, expediente ACU-839 de la Sección Tercera y del 21 de enero de 1999, expediente ACU-546 de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

¹⁰ Expediente 2003-02445

la competencia del juez constitucional que conoce de una acción de cumplimiento para evaluar si dentro de un proceso judicial se debe aplicar o no determinada norma legal o un acto administrativo, esto implica una intromisión en la actividad judicial y, eventualmente, en el caso de que se haya adoptado una decisión judicial sobre el asunto, conduce a que, ni más ni menos, se acepte el control de legalidad de esas decisiones judiciales en manos del juez de la acción de cumplimiento. Ello muestra un evidente contrasentido, pues la propia Constitución consagró el principio de separación de jurisdicciones como garantía de seguridad jurídica y de acceso efectivo a la administración de justicia (artículos 228 y 234 a 248 de la Constitución), de tal manera que la acción de cumplimiento no se instituyó como mecanismo último de control de legalidad de las decisiones judiciales. En consecuencia, la acción de cumplimiento no procede para disponer la aplicación de normas legales o administrativas en los procesos judiciales ni para evaluar la validez de las decisiones judiciales.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que el juez de cumplimiento no tiene competencia para determinar si el Juez Séptimo Civil del Circuito de Bucaramanga debe aplicar el artículo 42 de la Ley 542 de 1999, pues, además, dicho funcionario judicial mediante auto del 30 de enero de 2004 adoptó una decisión sobre el particular, en sentido negativo, en cuanto no accedió a la solicitud de terminación del proceso presentada por la parte ejecutada, al punto de que ello implicaría el control de legalidad de esa providencia judicial frente a la cual es posible ejercer dicho control mediante los recursos establecidos en el respectivo código de procedimiento.

Aparece claro, entonces, que la acción de cumplimiento no fue consagrada como un procedimiento alternativo para evaluar el cumplimiento de la ley por parte de los jueces ni para suplir los recursos ordinarios diseñados por el legislador para discutir la validez de las providencias judiciales. De hecho, el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 es diáfano en señalar que la acción de cumplimiento es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial o cuando el afectado disponga de otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de las normas con fuerza material de ley. Entonces, la acción de cumplimiento no resulta procedente para suplir los recursos consagrados en el ordenamiento jurídico para discutir la validez de una decisión judicial.

Además, aceptar la procedencia de la acción de cumplimiento para efectuar el control de legalidad de las providencias judiciales implicaría el desconocimiento de los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e, incluso, la independencia de los jueces, consagrada en el artículo 228 de la Carta Política.”

Además de lo expuesto, la interpretación sistemática de los artículos 87 de la Constitución Política, 1º, 5º y 9º de la Ley 393 de 1997, permite concluir que la acción de cumplimiento no procede para exigir el cumplimiento de normas en el proceso judicial, no sólo porque aquello es propio de las decisiones del mismo

juez, sino porque el cumplimiento de las normas legales puede exigirse mediante los procedimientos o mecanismos, tales como peticiones, recursos o incidentes.¹¹

En ese mismo sentido, la Sala aclaró:

“Ahora bien, la Sala considera que, no obstante haber sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional la expresión “administrativa” contenida en el inciso segundo del artículo 5º de la Ley 393 de 1997¹², las autoridades judiciales sólo pueden ser sujeto pasivo de la acción de cumplimiento cuando se solicita el cumplimiento de normas o actos administrativos relacionados con las actuaciones administrativas que aquéllas realicen.

Pero a través de este mecanismo es inaceptable que se le pueda impartir a un juez una orden encaminada a tomar decisiones que son propias de su competencia dentro de procesos para los cuales el legislador ha previsto las formalidades y ritualidades que deben seguirse, como lo pretende el actor.”¹³

De este modo, resulta claro que la acción constitucional presentada en contra del Juez Civil de Circuito de Dosquebradas es improcedente y por ello se confirmará el auto recurrido, pero con fundamento en las razones antes expuestas.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

- 1º **Confírmase** el auto dictado por el Tribunal Administrativo de Risaralda el 30 de septiembre de 2010 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2º Ejecutoriado este auto regrese la actuación al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MAURICIO TORRES CUERVO
VALENCIA
Presidente

SUSANA BUITRAGO

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

¹¹ Sentencia de 15 de julio de 2004, Rad. 68001-23-15-000-2004-0541-01.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998.

¹³ Sentencia de 15 de julio de 2004, Rad. 68001-23-15-000-2004-0437-01.

