



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá D. C., abril cinco (5) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 11001-03-15-000-2018-00537-00

ACTOR: GUILLERMO MERLANO MEDINA

DEMANDADOS: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO Y JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA

ASUNTO: ACCIÓN DE TUTELA – FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver la solicitud presentada por el señor Guillermo Merlano Medina, a través de apoderado, y en ejercicio de la acción de tutela consagrada en la Constitución Política, artículo 86, desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

El señor Guillermo Merlano Medina interpuso acción de tutela el 21 de febrero de 2018, con el fin de que se le protegieran los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad¹, los cuales consideró vulnerados por parte del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y del Tribunal Administrativo del Atlántico, con ocasión de las decisiones proferidas por dichas autoridades judiciales del 28 de julio de 2016 y 6 de diciembre de 2017, dentro del proceso ejecutivo, en el que se buscaba el cumplimiento total de la sentencia dictada por el juzgado citado en relación con su pensión de vejez.

¹ Folio 13 del expediente.



En concreto, formuló las siguientes pretensiones:

“(...) 1. Se tutele el derecho fundamental del debido proceso en conexidad con el acceso a la administración de justicia y el derecho de igualdad por trasgresión del precedente jurisprudencial vertical.

2. Que como consecuencia de la anterior decisión, se deje sin efectos las providencias judiciales del 28 de julio de 2016, proferida por el Juzgado Tercero (3º) Administrativo de Barranquilla y la providencia del 6 de diciembre de 2017 por medio del cual el Tribunal Administrativo resolvió un recurso de apelación y confirmo (sic) la decisión del Juez a quo, y en consecuencia acceda a librar el mandamiento de pago y se continúe con el trámite del proceso ejecutivo.

PETICIÓN SUBSIDIARIA

3. Ruego señor juez que de considerar necesario el rito de nuevo libelo y reparto de la demandada para el caso en curso, se abstenga de mantener la negativa del mandamiento de pago y se profiera la vía procesal más garantista con el derecho sustancial legítimo de mi poderdante ordenando el reenvío necesario para cumplir con dicha ritualidad.”²

La solicitud de tutela tuvo como fundamento los siguientes:

2. Hechos

Señaló que, mediante sentencia del 13 de julio de 2009, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla se condenó a la extinta Caja Nacional de Previsión Social EICE - hoy UGPP- y, en consecuencia, se le ordenó reliquidar la pensión de vejez a su favor.

Anotó que radicó un derecho de petición ante la UGPP en el que solicitó la reliquidación de su pensión, mientras se encontraba dentro del término previsto en el inciso 6 del artículo 177 del C.C.A.

Precisó que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Parafiscales profirió la Resolución UGM 022057 del 23 de diciembre de 2011, con la cual se daba cumplimiento a la sentencia y se reliquidó la pensión de vejez.

² Folio 13 del expediente.



Mencionó que en el mes de noviembre de 2012 se reportó al FOPEP la novedad de inclusión en nómina de la anterior resolución, se cancelaron parcialmente el pago de las diferencias en las mesadas y la indexación.

Destacó que, en aplicación del inciso 5 del artículo 177 del C.C.A., se causaron unos intereses moratorios por la tardanza en el cumplimiento de la sentencia ya que la decisión judicial quedó debidamente ejecutoriada el 5 de agosto de 2009 y solo hasta el mes de noviembre de 2012 se incluyó en la nómina la resolución que dio cumplimiento a la orden impartida. Por tanto, se debió liquidar y pagar los intereses desde la ejecutoria de la sentencia hasta el día en que se verificó el pago de la condena.

Manifestó que el 2 de mayo de 2016 interpuso demanda en ejercicio del proceso ejecutivo en contra de la UGPP en búsqueda del cumplimiento integral de la sentencia.

Anotó que el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, en auto del 28 de julio de 2016, se abstuvo de librar mandamiento ejecutivo y manifestó que en los casos en los que se pretenda la ejecución de una sentencia proferida y ejecutoriada dentro de un proceso seguido con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, se debería presentar una nueva demanda con los requisitos de la ley, la cual se sometería al reparto y no a un mero escrito o solicitud de ejecución.

Explicó que contra esta decisión fue apelada bajo el argumento de que el juzgado incurría en una indebida interpretación de las normas procesales relativas a la competencia de ejecución de condenas impuestas por la jurisdicción contenciosa administrativa, puesto que la norma procesal posterior y más garantista era la contenida en la Ley 1437 de 2011, la cual debía aplicarse porque la situación jurídica no estaba expresamente consagrada en el Código Contencioso Administrativo.

Precisó que el 6 de diciembre de 2017, el Tribunal Administrativo del Atlántico, autoridad judicial que resolvió el recurso interpuesto, decidió confirmar la decisión con base en unas consideraciones similares a las expuestas por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla.

3. Fundamento de la petición



Explicó que la solicitud de amparo cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Precisó que su situación se concretó con un fallo a favor antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ello significa que, en principio, a esta debería aplicársele la ley procesal vigente, es decir, el Código Contencioso Administrativo e indicó que el C.C.A. no exige de manera expresa la presentación de una demanda independiente que cumpla con las reglas de reparto y competencia.

Señaló que, pese a que no existe una norma expresa que exija el cumplimiento de las normas de competencia y reparto, la norma aplicable es la ley procesal vigente pues, después de citar las normas contenidas en la Ley 153 de 1887 y en el Código General del Proceso, advirtió que estas regulan la aplicación de la ley procesal en el tiempo, con lo que se explica que las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que empiezan a regir.

Señaló que, además, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo indicó expresamente que dicha normatividad solo se aplicaría a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a su entrada en vigencia.

Precisó que la Corte Constitucional en la sentencia C-181 de 2002 consideró que la regla general es que la aplicación de la ley procesal en el tiempo es inmediata.

Explicó que, en consecuencia, las consideraciones de las autoridades judiciales demandadas fueron desafortunadas porque si la ley posterior prevalece sobre la anterior, la única norma aplicable en el caso en estudio es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, específicamente en lo relacionado a la ritualidad para la solicitud de la ejecución de una sentencia.



Evidenció que, si esto es así, el Tribunal Administrativo del Atlántico yerra al considerar que se incurrió en un incumplimiento de las normas al no presentar la demanda de manera independiente y bajo las exigencias del reparto cuando el C.P.A.C.A. expresamente establece que el juez que ha proferido una decisión ordenará su cumplimiento inmediato.

Concluyó que, al revisar las normas contenidas en los artículos 298, 299 y 306 del C.P.A.C.A. y 306 del Código General del Proceso, era claro que las autoridades judiciales demandadas realizaron una interpretación errónea de las normas procesales aplicables a su caso.

Alegó que el Tribunal Administrativo del Atlántico, al confirmar la decisión del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla incurrió en un defecto por exceso ritual manifiesto, puesto que se impone una ritualidad procesal innecesaria, el cual es el único argumento para negar el mandamiento de pago solicitado.

Aclaró que las normas procesales son medios idóneos y eficaces para materializar el derecho sustancial y en ningún caso se concibieron como obstáculos o limitaciones para el acceso a la administración de justicia.

Indicó que el actuar de las autoridades demandadas configuró una violación directa a la Constitución pues deslegitimó la función pública por la cual se administra justicia, contrarió el principio de justicia material que rige la actuación judicial y desvió los fines previstos en el Preámbulo de la Constitución Política en relación con el Estado Social de Derecho.

Precisó que la postura adoptada por las autoridades judiciales demandadas incurre en el desconocimiento del precedente contenido en el auto del 25 de julio de 2016, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, providencia en la cual el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa unificó el criterio frente a la competencia de los jueces en materia de ejecución de sentencias.



Explicó, además, que este precedente ha sido aplicado por otras autoridades judiciales del país y citó las providencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

4. Trámite de la solicitud de amparo

Mediante auto del 26 de febrero de 2018 se admitió la solicitud de tutela y se ordenó notificar a los magistrados que integran el Tribunal Administrativo del Atlántico y al juez Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, como parte demandada; también dispuso comunicar la iniciación del proceso, en calidad de tercero con interés, al director general de la Unidad Especial de Pensiones y Parafiscales – UGPP –.

Adicionalmente, se solicitó en calidad de préstamo el expediente 08-001-33-31-003-2007-00047-00 correspondiente al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por la demandante contra la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E, hoy UGPP, el cual fue remitido el 1° de marzo de 2018³.

5. Argumentos de Defensa

5.1. Tribunal Administrativo del Atlántico

La magistrada ponente de una de las decisiones enjuiciadas rindió el informe solicitado con base en los siguientes argumentos:

Explicó que, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 104 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la posición adoptada por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla fue confirmada, puesto que es claro que lo pretendido por el demandante es el cumplimiento de una condena impuesta por la jurisdicción contenciosa administrativa en la que se ordenó a una entidad pública una obligación de hacer (reliquidar una pensión) y una de dar (pagar cierta suma de dinero) que no han sido cumplidas.

Alegó que, en consecuencia, el interesado puede solicitar su ejecución dentro de los 10 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, para lo cual deberán observarse las normas contenidas en el C.P.A.C.A. en relación con el proceso ejecutivo, por lo que

³ Folio 109 del expediente.



deberá presentar un nuevo libelo con las formalidades y requisitos que la misma establece.

Precisó que la Corte Constitucional ha sido clara en indicar que la tutela no puede convertirse en una nueva instancia de las decisiones judiciales y que su procedencia está condicionada a que estas riñan con los principios constitucionales o constituyan una vía de hecho, lo cual no ocurrió en el caso en estudio.

Solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda.

5.2. Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla

El titular del juzgado demandado rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Explicó que el demandante pretende que se revise las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales demandadas otorgándole a la acción de tutela una connotación de tercera instancia, por lo que solicitó que se decretara la improcedencia de la acción de tutela interpuesta.

Precisó que en el caso en estudio se respetaron las garantías constitucionales del debido proceso, sin que en modo alguno se constituyera una vía de hecho.

5.3. UGPP

Mediante el subdirector de Defensa Judicial Pensional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social rindió el informe solicitado en los siguientes términos:

Indicó que revisada la providencia de segunda instancia atacada se observa que la misma está basada en un estudio conforme a derecho y que la acción de tutela no es un recurso judicial para reclamar el reconocimiento y pago de prestaciones de carácter laboral.

Aclaró que la acción de tutela contra providencias judiciales solo es procedente cuando se verifica la configuración de los requisitos



generales y, al menos, uno de los requisitos especiales de procedibilidad, para así no invadir la órbita del juez natural y propender por la protección de la autonomía judicial.

Solicitó que se resolvieran desfavorablemente las pretensiones de la demanda o se rechace por improcedente.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, en atención a lo consagrado por los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015 y 1983 de 2017.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si, en el presente caso, con las providencias del 28 de julio de 2016 y 6 de diciembre de 2017, adoptadas por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico, se vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad del señor Guillermo Merlano Medina al incurrir en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto y por el desconocimiento del precedente proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el auto interlocutorio proferido el 25 de julio de 2016 en el proceso ejecutivo iniciado para el cumplimiento de una condena impuesta a la UGPP.

Sin embargo, de manera previa a resolver, se analizarán los siguientes aspectos: *i)* el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; *ii)* estudio sobre los requisitos de procedibilidad y, finalmente, de encontrarse superados los requisitos de procedibilidad adjetiva, se estudiará *iii)* el fondo del reclamo.

3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial



De conformidad con el precedente jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de julio 31 de 2012⁴, mediante el cual **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁵, conforme al cual:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.”⁶.

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia**, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “...**fijados hasta el momento jurisprudencialmente**...”. En efecto:

Es claro que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germania Álvarez Bello. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

⁵ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

⁶ Ídem.



constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia⁷ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-.

En tales condiciones, se verificará en primer término que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad, a saber: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* inmediatez y *iii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

En caso contrario, en el evento en que el asunto supere dichos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Al respecto, resulta del caso reiterar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

4. Requisitos de procedibilidad

Para comenzar con el estudio de los parámetros esenciales de viabilidad de la tutela cuando se dirige contra providencias

⁷ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.



judiciales, la Sala encuentra que no se trata de una tutela contra decisión de tutela, pues las providencias censuradas se profirieron en el curso de un proceso ejecutivo.

De igual manera, en el presente asunto se cumple con el requisito de inmediatez⁸, toda vez que el auto que resolvió el recurso de apelación interpuesto se profirió el 6 de diciembre de 2017 y como la solicitud de tutela se presentó el 21 de febrero de 2018, es claro que, entre estas dos fechas ha transcurrido un término que se considera razonable para el efecto.

Ahora bien, en lo referente a la existencia de otro mecanismo de defensa para controvertir la decisión que, en concepto de la parte actora, vulneró sus derechos fundamentales, se advierte que el señor Guillermo Merlano Medina no cuenta con otro medio de defensa judicial ordinario para el efecto y no son procedentes los mecanismos extraordinarios por cuanto se trata de autos.

Con todo, resulta del caso resaltar el carácter excepcional de la acción de amparo, el cual tiene como fin garantizar la intangibilidad de la cosa juzgada, el respeto de la autonomía judicial⁹, la protección de derechos de terceros de buena fe, la seguridad jurídica y la confianza en los fallos judiciales¹⁰.

4. Caso en concreto

En el *sub lite*, la parte actora consideró que sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la igualdad le fueron transgredidos por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y por el Tribunal Administrativo del Atlántico al proferir los autos del 28 de julio de 2016 y 6 de diciembre de 2017, en las cuales se negó el mandamiento de pago de la sentencia condenatoria del 13 de julio de 2009, la cual se profirió dentro del proceso iniciado por el señor Merlano Medina contra la Cajanal - hoy UGPP- para la reliquidación

⁸ El mencionado requisito exige que la acción de tutela se interponga tan pronto se produce el hecho, acto u omisión al que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales o, por lo menos, dentro de un término prudencial y consecuencial a su ocurrencia, pues el paso prolongado del tiempo, indica que se ha disipado la gravedad de la lesión y la urgencia de la protección deprecada, desvirtuándose así la inminencia de la afectación. La razón de ser del referido principio es evitar que este mecanismo constitucional de defensa se utilice como herramienta que subsane la desidia, negligencia o indiferencia de las personas que debieron buscar una protección oportuna de sus derechos y no lo hicieron o que la misma se convierta en factor de inseguridad jurídica.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-315 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño



de su pensión de vejez.

A juicio de la parte demandante, las decisiones enjuiciadas incurrieron en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto al no presentar una demanda independiente y someterla a las reglas del reparto, cuando el ordenamiento jurídico del Código de Procedimiento Administrativo (artículos 159 numeral 9, 192, 297 y 298) y el Código General del Proceso (artículos 306, 422 y siguientes), han establecido unas directrices diferentes en relación con la solicitud de ejecución de las sentencias judiciales.

Además, indicó que las autoridades judiciales demandadas desconocieron el precedente judicial proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el auto del 25 de julio de 2016, con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.

Para desarrollar el problema jurídico planteado la Sala tendrá en cuenta los siguientes argumentos:

1. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

Para el señor Guillermo Merlano Medina la decisión de negar el mandamiento de pago frente a la demanda interpuesta para lograr el cumplimiento de la condena proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla a la UGPP para la reliquidación de su pensión.

Esto, con base en que las autoridades judiciales demandadas exigieron la presentación de una nueva demanda, la cual debía reunir los requisitos de ley y ser sometida a las reglas de reparto del C.P.A.C.A., pese a que de acuerdo con lo dispuesto en dicha norma y en el Código General del Proceso, dichas pretensiones debía conocerlas el juez que profirió la decisión condenatoria, normas que son aplicables al asunto por cuanto las normas procesales son de aplicación inmediata en el tiempo, de acuerdo con la Ley 53 de 1887

y al C.G.P.

Para determinar si se incurrió en el defecto alegado la Sala tendrá en cuenta:



a. La providencia acusada

El Tribunal Administrativo del Atlántico decidió confirmar la decisión de primera instancia que negó el mandamiento de pago solicitado por el señor Guillermo Merlano Medina bajo las siguientes consideraciones:

“(…)

El fondo del asunto se contrae a dilucidar si la decisión adoptada por el juez de primera instancia, de negar el mandamiento de pago solicitado dentro del presente proceso, estuvo o no ajustada a derecho.

Conforme al núm. 1º del artículo 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos de las obligaciones ejecutables en la jurisdicción contencioso administrativa, constituye título ejecutivo “las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante la cual se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.”

Así mismo, en cuanto a la exigibilidad por la vía ejecutiva de las sentencias debidamente ejecutoriadas, proferidas en esta jurisdicción, el inciso segundo del artículo 299 ibídem, establece que: “(…) Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.”

Es así como frente a la demanda ejecutiva el juez tiene 2 opciones: (i) librar el mandamiento de pago cuando los documentos aportados con la demanda no representan una obligación clara, expresa y exigible. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 422 del Código General del Proceso, respecto de los requisitos del título ejecutivo, aplicable

por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, examinada la presente demanda se advierte que el título de recaudo ejecutivo lo constituye la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de



Barranquilla, el día cinco (5) de agosto de 2009, dentro del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Laboral), con radicado 08001-33-31-003-2007-00047-01, instaurado por el ahora ejecutante, en contra de la UGPP, en el cual esa entidad resultó condenada.

Considera el ejecutante que, el a quo incurre en una falla procedimental en cuanto a la aplicación de las normas relativas a la competencia de las ejecuciones de condenas impuesta por la jurisdicción.

Al respecto se encuentra que el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, en el numeral 6º dispone:

“Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

(...)

6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades.”

A su vez, el artículo 99 de la misma normativa, dispone que la ejecución en materia de condenas a entidades públicas, consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero, se realizará ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo según las reglas de la competencia de la Ley 1437 de 2011. De tal manera que, conforme lo interpretó el a quo, la ejecución pretendida por la actora debe presentarse como una nueva demanda que deberá observar las reglas de reparto dispuestas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, será competente el juez que, con fundamento en esas disposiciones, le sea asignado el proceso. Lo anterior porque el fallo que declaró la nulidad y



restablecimiento del derecho del actor, por el cual pretende ahora se libre mandamiento de pago se trata de una condena impuesta por la jurisdicción contenciosa administrativa en la que se ordenó a una entidad pública una obligación de hacer (reliquidar la pensión de la parte actora) y una de dar (pagar una suma de dinero) que no ha sido cumplida, siendo que el interesado puede pedir la ejecución, si dentro de los 10 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento. Pero para que le sean aplicables las normas que sobre la materia trae el proceso ejecutivo en la Ley 1437 de 2011, deberá presentarse nuevo libelo con las formalidades y requisitos que esta norma establece.

(...)” (Negrillas y subrayados del texto original).

De la transcripción anterior la Sala concluye que el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió confirma la posición de negar el mandamiento de pago en aplicación de los artículos 104 y 299 del C.P.A.C.A.

b. Las normas procedimentales que menciona el demandante

Para el señor Merlano Medina las normas aplicables en el caso del proceso ejecutivo que intentó iniciar son los artículos 156, 192, 297 y 298 de la Ley 1437 de 2011 y 306 del Código General del Proceso, puesto que en estas normas se explica que la competencia del juez del proceso ejecutivo, cuando se trate del cumplimiento de una obligación contenida en una sentencia condenatoria, es el juez que conoció del proceso declarativo y, por tanto, no es necesario presentar una nueva demanda que sea sometida a reparto.

En estas normas se estudian dos situaciones diferentes:

1. La competencia de los procesos ejecutivos contra condenas proferidas por los jueces contenciosos administrativos.

Para el señor Merlano Medina el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció en el artículo 156, numeral 9, que 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, el juez competente es aquel que profirió la providencia respectiva.



Igualmente, para la parte demandante, el artículo 306 del Código General del Proceso establece que el juez competente para tramitar el proceso ejecutivo en el caso de condenas contenidas en sentencias judiciales ejecutoriadas es el juez del conocimiento.

2. La necesidad de interponer una nueva demanda o si con un simple escrito se puede presentar la solicitud para iniciar el proceso ejecutivo.

Para el actor, con la presentación de un escrito ante el juez que profirió la sentencia condenatoria, es suficiente para que este asuma el conocimiento, esto, con base en el artículo 306 del Código General del Proceso, aplicable al caso en estudio por la remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A.

c. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto

La Corte Constitucional ha definido el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto como aquel que se presenta cuando *“un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia.”*¹¹

c. Caso concreto del señor Guillermo Merlano Medina

En este punto es necesario precisar que las normas aplicables al caso en estudio son las consagradas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que se está buscando la ejecución de una sentencia en la que se condena a una entidad pública, que si bien fue proferida en vigencia del C.C.A., requiere de un procedimiento especial que se adelantará en vigencia de la norma posterior.

Al revisar las normas que sustentan la decisión atacada y las que presuntamente deben aplicarse Además de lo anterior, la Sala considera que le asiste razón a la parte demandante en relación con la competencia del juez que deberá conocer de las demandas interpuestas en ejercicio del proceso ejecutivo con la pretensiones de obtener el cumplimiento de las sentencias condenatorias con

¹¹ Se puede revisar la sentencia T-024 del 17 de enero de 2017, con ponencia del Dr. Aquiles Arrieta Gómez.



base en lo dispuesto en los artículos 156 y 298 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Las normas en cita establecen, expresamente:

“Artículo 156. Competencia por razón del territorio. 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.

(...)

Artículo 298. Procedimiento. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior¹², si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.”

Con base en la norma transcrita para la Sala es claro que la competencia de los procesos ejecutivos que buscan el cumplimiento de las órdenes judiciales recae en el juez que profirió la providencia cuyo cumplimiento se solicita, normas que deben ser consideradas como una regla de competencia especial, puesto que regula un asunto de carácter concreto, la ejecución de condenas impuestas por la jurisdicción contenciosa administrativa a las entidades públicas de sumas dinerarias.

Esta regla de competencia se reitera en el artículo 306 del Código General del Proceso que expresamente consagra:

“ARTÍCULO 306. EJECUCIÓN. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas

¹² El numeral al que se refiere este artículo es el siguiente: *“Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:*

1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.”



*muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, **deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada.** Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutive de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.*

(...)”

Si esto es así, la Sala considera que la obligación impuesta por las autoridades judiciales demandadas de presentar una nueva demanda, la cual deberá ser sometida a las reglas del reparto, es una violación al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y, en consecuencia, se considera que incurrieron en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto.

Frente a la necesidad de presentar una nueva demanda que cumpla con los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala precisa que, al revisar las disposiciones sobre la ejecución de sentencias en el CPACA se evidenció:

“Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

- 1. Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias.*
- 2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.*

(...)

Artículo 298. Procedimiento. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior, si transcurrido un (1) año desde la ejecutoria de la sentencia condenatoria o de la fecha que ella señale, esta no se ha pagado, sin excepción alguna el juez que la profirió ordenará su cumplimiento inmediato.



En los casos a que se refiere el numeral 2 del artículo anterior, la orden de cumplimiento se emitirá transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. El juez competente en estos eventos se determinará de acuerdo con los factores territoriales y de cuantía establecidos en este Código.

(...)"

A simple vista estas normas generan una confusión puesto que parece que existen dos procedimientos para lograr la ejecución de las sentencias de condena y las obligaciones provenientes de los mecanismos alternativos de solución de conflicto.

Sin embargo, el Consejo de Estado, Sección Segunda, en providencias del 18 de febrero de 2016 y 25 de julio de 2017¹³, explicaron que en los casos en que las obligaciones a ejecutar fueran sumas de dinero, independientemente de si provienen de mecanismos alternativos de solución de conflictos o de sentencias condenatorias, el acreedor podría escoger alguna de estas opciones:

- i) Instaurar el proceso ejecutivo a continuación, con base en una solicitud debidamente sustentada o mediante un escrito de demanda, para que se librara mandamiento de pago, siempre y cuando cumpliera con los requisitos establecidos para el efecto.
- ii) Solicitar que se requiera a la entidad deudora para que procediera a cumplir inmediatamente con su obligación, si en el término de 1 año o 6 meses según el caso. En este caso, si se realizó en tiempo la solicitud el juez librará un requerimiento judicial.

Estas dos opciones son diferentes puesto que en la primera se busca que se libere mandamiento de pago y en la segunda no.

Si la opción elegida por el acreedor es la de iniciar el proceso ejecutivo podrá hacerlo a continuación del ordinario o mediante una demanda separada. En el primer caso, es decir, a continuación del proceso de nulidad y restablecimiento, se hará mediante un escrito en el cual deberá especificarse la condena impuesta, si hay algún

¹³ Con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.



cumplimiento parcial y el monto de la obligación, la cual debe ser precisa.

En este caso, el proceso ejecutivo deberá iniciarse dentro del plazo señalado en los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en las normas 306 y 307 del Código General del Proceso y no es necesario aportar el título ejecutivo.

Si se interpone una demanda ejecutiva, la segunda opción, esta debe cumplir todos los requisitos del artículo 162 del CPACA y deberá anexar el respectivo título ejecutivo. Este proceso se adelantará de conformidad con las normas del proceso ejecutivo del Código General del Proceso.

De lo anterior, para la Sala es claro que el demandante en el caso en estudio podía o presentar un escrito en el proceso ordinario que cumpliera con los requisitos necesarios para que la condena a ejecutar fuera clara y precisa, lo cual no significa que no requiera ninguna formalidad, o instaurar una demanda ejecutiva con todos los requisitos que la Ley 1437 de 2011 establece.

En atención a todo lo expuesto, la Sala considera que en este asunto también existió un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto porque el Tribunal Administrativo del Atlántico exigió la presentación de un nuevo libelo con las formalidades y requisitos consagrados en el CPACA, sin tener en cuenta que las normas aplicables no contemplan esa única opción, por lo que esto también significa una vulneración a los derechos fundamentales del señor Merlano Medina.

Sin embargo, la Sala no entrará a determinar si el escrito presentado por el señor Guillermo Merlano Medina cumple o no los presupuestos para que el juez del proceso ejecutivo decida si debe librar mandamiento de pago o no, pues se considera que esto sería una intromisión en las competencias del juez natural.

2. Desconocimiento del precedente

La parte demandante afirmó que las autoridades judiciales desconocieron el precedente contenido en el auto del 25 de julio de 2017, el cual fue proferido por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del proceso



110010315000201401534, con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.

Como se indicó en el cargo anterior, esta providencia definió la controversia procedimental en estudio tanto en el asunto de la competencia para conocer demandas ejecutivas y su procedimiento, en un sentido diferente al propuesto por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por lo que la Sala considera que sí se desconoció dicho pronunciamiento sin tener en cuenta que fue proferido por importancia jurídica y para sentar una posición unificada en relación con el asunto que hasta ese momento parecía controversial.

Además de lo anterior, es claro que se trataba de determinar la postura jurídica frente a temas que no podrían ser definidos en una sentencia, pues se trata de un asunto de procedimiento en relación con decisiones que se refieren a la terminación anticipada del proceso.

3. Conclusión

En consecuencia de todo lo expuesto, se amparará el derecho fundamental invocado y se dejará sin efectos los autos proferidos por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico y le concederá a la primera autoridad judicial mencionada el término de 10 días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, para proferir una decisión que se ajuste a los lineamientos expuestos en esta providencia.

En mérito de 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,

FALLA

PRIMERO: Ampárase el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia del señor Guillermo Merlano Medina, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Déjase sin efectos los autos proferidos el 28 de julio de 2016 y 6 de diciembre de 2017, por el Juzgado Tercero



Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla y el Tribunal Administrativo del Atlántico, dentro del proceso ejecutivo, expediente 08-001-33-31-002-2007-00047-00-JR promovido por la actora contra la UGPP.

TERCERO: Ordénase al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla que en el término 10 días siguientes a la notificación de la presente providencia, profiera una nueva decisión, dentro del proceso en cita, por ser la autoridad judicial competente, en atención de las consideraciones expuestas en este proveído.

CUARTO: Notifíquese a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991

QUINTO: Si no fuese impugnado este fallo, **devuélvase** el expediente allegado en calidad de préstamo al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, que corresponde a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el señor Guillermo Merlano Medina; y **envíese** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de la ejecutoria, de conformidad con lo establecido por el inciso 2º del artículo 31 del Decreto No. 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



Radicación: 11001-03-15-000-201-00537-00
Actor: Guillermo Merlano Medina
ACCIÓN DE TUTELA – PRIMERA INSTANCIA