



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 08001-23-33-000-2018-00244-01

Actora: MYRIAM ESTHER INSIGNARES DE FLÓREZ

Demandado: JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA

Asunto: Acción de Tutela – Fallo de Segunda Instancia

La Sala decide la impugnación interpuesta por la señora Insignares de Flórez contra la sentencia dictada el 28 de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sección “A”.

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Con escrito presentado el 24 de enero de 2018, la señora Myriam Esther Insignares de Flórez, actuando a través de apoderado judicial, ejerció acción de tutela en contra del Juzgado Octavo Administrativo de Barranquilla, con el fin de reclamar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Tales derechos los consideró vulnerados por la autoridad judicial referida, con ocasión de los autos de 9 de septiembre de 2016, que remitió el expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para su reparto y, de 14 de octubre de 2016, donde se resolvió no reponer la decisión mencionada, providencias proferidas en atención al memorial suscrito por la actora donde solicitó la ejecución de la sentencia de 7 de julio de 2014, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Barranquilla, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la accionante contra la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y la Secretaría Distrital de Barranquilla.



1.2. Hechos

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

- Mediante sentencia de 7 de julio de 2014, el Juzgado Octavo Oral Administrativo de Barranquilla, declaró la nulidad parcial de la Resolución No. 04748 del 30 de julio de 2012 *"Por la cual se ajusta una cesantía definitiva a un docente NACIONALIZADO situado fiscal"* y a título de restablecimiento del derecho, ordenó reajustar la liquidación de la cesantía definitiva de la actora.
- Inconforme con la decisión, la Secretaría de Educación Distrital de Barranquilla presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Atlántico-Sala Oral, que en providencia de 9 de diciembre de 2014, confirmó el fallo de primera instancia.
- El 5 de agosto de 2016, la actora, actuando a través de apoderado judicial, presentó solicitud de cumplimiento de la sentencia antes mencionada, en el Juzgado Octavo Oral Administrativo de Barranquilla.
- En auto de 9 de septiembre de 2016, la mencionada autoridad judicial determinó que no era competente para conocer del proceso ejecutivo conexo o cumplimiento de sentencia por considerar que *"de acuerdo al pronunciamiento transcrito, el artículo 156 numeral 9 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, determina 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 en donde se debe interponer la demanda (...). Así las cosas, el ejercicio del proceso ejecutivo, como el que se pretende tramitar, se debe a someter a reparto entre los Jueces Contenciosos Administrativos del Distrito de Barranquilla, para tal fin debe presentarse una demanda ejecutiva, nueva, con el lleno de los requisitos consagrados para este, así mismo se debe acompañar el documento contentivo de la obligación que se pretende hacer valer como soporte de la ejecución "*. De acuerdo a lo transcrito, ordenó la remisión de la solicitud de cumplimiento de sentencia a la oficina de servicios administrativos para su reparto.
- El 14 de septiembre de 2016, el apoderado judicial de la accionante, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de



apelación en contra del auto de 9 de septiembre de 2016, por considerar que el Juzgado Octavo Oral Administrativo de Barranquilla era el competente para conocer del ejecutivo de cumplimiento de sentencia.

- Mediante auto de 14 de octubre de 2016, la mencionada autoridad judicial no repuso el proveído de 9 de septiembre de 2016 y concedió el recurso de apelación.
- Por medio de providencia de 24 de enero de 2017, el Magistrado del Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión “A”, Luis Carlos Martelo Maldonado, declaró inadmisibles los recursos de apelación, por considerar que de conformidad con una lectura del artículo 321 del CGP, el auto objeto de apelación, es decir, el que ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Servicios para que fuera sometido a reparto, no es pasible del recurso de alzada, pues no se encuentra enlistado en el artículo anterior ni en el resto de disposiciones que consagran las providencias susceptibles de dicho recurso.
- El 30 de enero de 2017, la actora interpuso recurso de súplica en contra del mencionado auto, por considerar que la providencia de 9 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Oral Administrativo de Barranquilla, sí era apelable, según lo contemplado en el artículo 90 del CGP.
- Mediante auto interlocutorio de 18 de diciembre de 2017, el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión “A”, rechazó el recurso de súplica, en atención a lo establecido en el artículo 246 del CPACA y el artículo 331 del CGP.

1.3. Fundamentos de la acción

A juicio de la parte actora, el juzgado accionado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en atención a que *“(...) desconoce su propia competencia para conocer de la solicitud de cumplimiento de sentencia”*.

Argumentó que la mencionada autoridad judicial incurrió en los siguientes defectos: sustantivo, procedimental y desconocimiento del precedente judicial.



Frente al defecto sustantivo, precisó que el juez accionado aplicó de forma errónea el numeral 9 del artículo 156 del CPACA, pues dicha norma lo que contrae es una competencia del juez que profirió su propia sentencia.

En lo relacionado con el defecto procedimental, indicó que el juez se apartó de los formalismos establecidos para la resolución de su conflicto.

Respecto del último de los yerros alegados, aseguró que la postura adoptada por la autoridad judicial demandada incurre en el desconocimiento del precedente contenido en el auto del 25 de julio de 2016, proferido 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.

También trajo a colación la providencia de 29 de enero de 2015, proferida por la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado que afirmó que el juez competente es quien conoció de primera mano el proceso que originó la condena.

1.4. Pretensiones

En la tutela se solicitó el siguiente amparo:

“1. Sírvase a declarar la procedencia de la presente solicitud de amparo constitucional.

2. Que a raíz de dicha declaratoria, sírvase amparar los derechos fundamentales del debido proceso y libre acceso a la administración de justicia vulnerados por parte del juez octavo (8) oral administrativo del circuito judicial de Barranquilla, a través de los autos de fecha nueve (09) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) y el de fecha catorce (14) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

3. Que a raíz de dicho amparo, sírvase ordenarle al juez octavo administrativo del circuito judicial de Barranquilla, en calidad de juez competente, que se sirva a pronunciar lo que en derecho corresponda a la solicitud de cumplimiento de sentencia de fecha cinco (05) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

4. Sírvase amparar de forma oficiosa, otros derechos fundamentales, posiblemente vulnerados por parte del juez octavo (8) oral administrativo del circuito judicial de Barranquilla a través de sus autos de fecha (09) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) y el de fecha catorce (14) de octubre de



*dos mil dieciséis (2016)*¹.

1.5. Trámite en primera instancia

El Tribunal Administrativo del Atlántico – Sección “A” admitió la demanda a través de auto de 1º de febrero de 2018, en el cual ordenó notificar al Juzgado Octavo Administrativo de Barranquilla, como parte demandada.

1.6. Contestaciones

1.6.1. Juzgado Octavo Administrativo de Barranquilla

A través de documento enviado el 7 de febrero de 2018, la autoridad judicial contestó la demanda de tutela.

Indicó que en la providencia cuestionada no se configura el defecto sustantivo y procedimental alegado por la parte actora.

Explicó que ordenó el envío del expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de la ciudad de Barranquilla, a fin de que se realizara su reparto, teniendo en cuenta para ello la posición que cobraba vigencia en el momento de proferida la decisión cuestionada, *“la cual se encontraba plasmada en el auto del Consejo de Estado Sección Tercera – Subsección “C” Exp. No. 47001-23-33-000-2013-00224 (...) en el que se indicó que cuando el artículo 156 numeral 9 del CPACA dice que será competente el mismo juez que profirió la providencia, esta 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”*.

1.7. Fallo impugnado

En sentencia de 28 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sección “A” declaró la improcedencia del amparo.

Señaló que si bien es cierto la norma procesal ha establecido unos parámetros para el trámite de los procesos ejecutivos, específicamente para el cumplimiento de sentencias, *“(…) no es menos cierto que el Juez Octavo Administrativo Oral de Barranquilla, (...) se ciñó al precedente jurisprudencial que, entre otras cosas ha sido acogido por esta Corporación”*².

¹ Folio 19.

² Folio 201.



1.8. Impugnación

Mediante escrito presentado oportunamente³, la actora impugnó el fallo constitucional de primera instancia.

Puso de presente que el juez *a quo* de tutela no resolvió de manera juiciosa los cargos que alegó en el escrito de tutela, motivo por el cual reiteró: i) la competencia legal que recae en cabeza del juzgado accionado de conocer la solicitud de cumplimiento y ii) la violación al precedente contenido en el auto interlocutorio de 26 de julio de 2016.

Concluyó que “(...) era deber de la magistrada ponente hacer un pronunciamiento concreto con respecto a la vulneración del precedente judicial, el cual, por cierto es una IJ (importancia jurídica), (...) de haberlo hecho, lo más lógico es que hubiese amparado los derechos fundamentales de la accionante”.

1.9. Trámite en segunda instancia

El Magistrado Ponente, mediante auto de 12 de abril de 2018, advirtió la necesidad de vincular a la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y a la Secretaría Distrital de Barranquilla, en calidad de terceros interesados.

Consideró necesario garantizar su vinculación dado que cualquiera que sea la decisión que se tome en el presente trámite, puede resultar de su interés, al haber constituido la parte accionada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2013-00097, motivo por el cual puso en conocimiento de la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y de la Secretaría Distrital de Barranquilla, la nulidad saneable que se presenta en el proceso de la referencia, para que dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación: (i) alegaran la nulidad si a bien lo tienen; (ii) se pronunciaran sobre la solicitud de amparo sin alegar la nulidad; o, (iii) guardaran silencio.

Efectuadas las correspondientes notificaciones, la Alcaldía de Barranquilla, por medio de memorial recibido el 27 de abril de 2018, indicó que de “(...) ninguna forma la alcaldía ha conculcado derecho alguno al accionante, pues dentro del proceso por él referenciado, los intereses del Distrito fueron

³ La sentencia de tutela fue notificada el 6 de marzo de 2018 y la impugnación fue presentada el 7 de marzo de 2018.



*defendidos en debida forma y con el respeto y observancia a los principios constitucionales y procesales aplicables*⁴.

Por otro lado, la Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales guardó silencio, motivo por el cual se entiende saneada la nulidad.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, y el artículo 2° del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. El asunto bajo análisis

Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar el fallo de 28 de febrero de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sección “A”, que declaró la improcedencia del amparo.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: i) el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y ii) el caso en concreto.

2.3. La procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

Esta Sección, mayoritariamente⁵, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente por dirigirse contra

⁴ La Sala pone de presente, tal y como lo indicó el apoderado judicial de la actora en escrito de 7 de mayo de 2018, que el memorial presentado por la Alcaldía de Barranquilla es extemporáneo. No obstante, el efecto respecto de la nulidad es el mismo, pues en ambos escenarios, pronunciamiento sin alegar la nulidad y silencio, se entiende saneada la nulidad.

⁵ Sobre el particular, el Consejero Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.



una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012⁶ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema⁷.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁸.

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

*“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.**”⁹ (Negrilla fuera de texto)*

A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún**

⁶ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

⁷ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

⁸ Se dijo en la mencionada sentencia: “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.

⁹ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.



derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los **“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”**.

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014¹⁰, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial y reiteró 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, el amparo frente a decisiones judiciales no puede ser ajeno a esas características.

A partir de esa decisión, se dejó claro que la acción de tutela se puede interponer contra decisiones de las Altas Cortes, específicamente, las del Consejo de Estado, autos o sentencias, que desconozcan derechos fundamentales, asunto que en cada caso deberá probarse y, en donde el actora tendrá la carga de argumentar las razones de la violación.

En ese sentido, si bien la Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹¹ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, no ha distinguido con claridad cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -improcedencia sustantiva- y cuáles impiden analizar el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

Por tanto, la Sección verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹¹ 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.



Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la decisión a tomar será declarar **improcedente** el amparo solicitado y no se analizará el fondo del asunto.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá 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 principalmente: 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.

Huelga manifestar 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.

2.4. Caso concreto

A juicio de la parte actora, el juzgado accionado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, en atención a que “(...) *desconoce su propia competencia para conocer de la solicitud de cumplimiento de sentencia*”.

En sentencia de 28 de febrero de 2018, el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sección “A” declaró la improcedencia del amparo.

La accionante, en su escrito de alzada, puso de presente que el juez *a quo* de tutela no resolvió de manera juiciosa los cargos que alegó en el libelo de tutela, motivo por el cual reiteró: i) la competencia legal que recae en cabeza del juzgado accionado de conocer la solicitud de cumplimiento y ii) la violación al precedente contenido en el auto interlocutorio de 26 de julio de 2016.

Ahora bien, esta Sala observa que el juzgado accionado, en providencia de 9 de septiembre de 2016, determinó lo siguiente:

“Se tiene que la señora MYRIAM ESTHER INSIGNARES DE FLÓREZ, a través de apoderado judicial, presentó memorial en el que solicitó la ejecución de la sentencia proferida por este despacho de 7 de julio de 2015, por lo que requiere se libre mandamiento de pago contra la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO



NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO DE BARRANQUILLA, por la suma de CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS CON UN CENTAVO (\$162.662.992,01) (...).

Sobre el tema de la competencia para el trámite de las demandas ejecutivas que tienen su origen en las Sentencias proferidas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, establece en el numeral 9, que 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.

Sobre el alcance de la previsión del artículo 156 numeral 9 del CPACA, la Sección Tercera - Subsección "C". Exp. No. 47001-23-33-000-2013-00224. 01(5006) C. P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en auto del 7 de octubre de 2014, señaló:

'Es necesario armonizar las normas ya referenciadas y entender que cuando el artículo 156 numeral 9 del CPACA 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 (...).'

De acuerdo al pronunciamiento transcrito, el artículo 156 numeral 9 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, determina solamente la competencia en razón del territorio y por tal motivo se debe entender entonces que no hace referencia al juez propiamente dicho, sino al Distrito Judicial dónde se debe interponer la demanda.

(...)

Así las cosas, el ejercicio del proceso ejecutivo, como el que se pretende tramitar, se debe someter a reparto entre los Jueces Contencioso Administrativo del Distrito de Barranquilla, para tal fin debe presentarse una demanda ejecutiva, nueva, con el lleno de los requisitos consagrados para este, así mismo se debe acompañar el documento contentivo de la obligación que se pretende hacer valer como soporte de la ejecución". (Negrillas por fuera del texto)

Igualmente, en auto de 14 de octubre de 2016 señaló:

"(...) se debe señalar que no es procedente que este despacho admita un trámite que no le ha sido formalmente asignado, so pretexto de no vulnerar el acceso a la administración de justicia, pues es de recordar que las leyes procesales son de carácter público y se encuentran diseñadas para que las mismas resulten consonantes con la clase de demanda a impetrar.



(...)

Siguiendo la línea de pensamiento que ha quedado expuesta, se impone la confirmación del auto recurrido”.

Esta Sección, para efectos de resolver el *sub examine*, reiterará la postura que estableció en un caso igual al que se estudia en esta oportunidad.

De esta manera, esta Sala, en sentencia de tutela de 5 de abril de 2018 (Rad: 2018-00537-00), frente a la competencia legal que recae en cabeza de los jueces respecto del conocimiento de la solicitud de ejecución de una sentencia, determinó lo siguiente¹²:

“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, 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 pretensión de obtener el cumplimiento de las sentencias condenatorias con 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.

(...)

¹² Aparte que se citará in extenso por la importancia que predica para la resolución del caso concreto.



Artículo 298. Procedimiento. En los casos a que se refiere el numeral 1 del artículo anterior¹³, 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.

(...)

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

¹³ 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.”



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". (Negrillas por fuera del texto original)

Respecto de la confusión planteada frente a los dos procedimientos para lograr la ejecución de las sentencias que imponen una condena, el antecedente de esta Sala referenciado, esclareció este punto al efectuar un análisis del cargo de desconocimiento del precedente contenido en el auto interlocutorio de 26 de julio de 2016, proferido por la Sección Segunda de esta Corporación (cargo que se reitera en la presente tutela)¹⁴:

“Sin embargo, el Consejo de Estado, Sección Segunda, en providencias del 18 de febrero de 2016 y 25 de julio de 2017¹⁵, 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 librará 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

¹⁴ Aparte que se citará in extenso por la importancia que predica para la resolución del caso concreto.

¹⁵ Con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.



proceso de nulidad y restablecimiento, se hará mediante un escrito en el cual deberá especificarse la condena impuesta, si hay algún 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.

La parte demandante afirmó que las autoridades judiciales desconocieron el precedente contenido en el auto del 25 de julio de 2017 (sic), 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”. (Negrillas por fuera del texto original)

Es así como, de los apartes referenciados se evidencia que en este caso existió igualmente un desconocimiento del precedente contenido en el auto del 25 de julio de 2016, el cual fue proferido por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, pues, tal y como se relató, la accionante 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, o instaurar una demanda ejecutiva con todos los requisitos que la Ley 1437 de 2011 establece.

Es importante enfatizar que esta la Sala no entrará a determinar si el escrito presentado por la accionante 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.

Como consecuencia de lo expuesto, habrá de revocarse la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico y se amparará el derecho fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la parte actora y se dejará sin efectos los autos de 9 de septiembre de 2016, que remitió el expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para su reparto y, de 14 de octubre de 2016, donde se resolvió no reponer la decisión mencionada y se concederá a la referida autoridad judicial 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.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia dictada el 28 de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo del Atlántico – Sección “A”, que declaró improcedente el amparo, para, en su lugar **AMPARAR** el derecho



fundamental al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la señora Myriam Esther Insignares de Flórez.

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS los autos de 9 de septiembre de 2016, que remitió el expediente a la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, para su reparto y, de 14 de octubre de 2016, donde se resolvió no reponer la decisión mencionada y **ORDENAR** a la referida autoridad judicial que en el término de 10 días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, profiera una decisión que se ajuste a los lineamientos expuestos en esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAUJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero
Ausente con excusa

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

