

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil siete (2007)

Expediente: 11001-03-15-000-2007-00437-00

Actor: NUMAEL LINARES BEJARANO
CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE LOS JUZGADOS
TREINTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ Y SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
IBAGUÉ.

A U T O

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decide el conflicto negativo de competencias surgido entre el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué, remitido a esta Corporación por éste último, mediante providencia del 16 de marzo de 2007.

ANTECEDENTES

Numael Linares Bejarano, demandó ejecutivamente a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, para que se ordene el cumplimiento de su asignación de retiro reconocida en la Sentencia del 26 de agosto de 2004¹ proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”.

El juzgado treinta y cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, a través de auto del 20 de febrero de 2007, se declaró incompetente para conocer del proceso por considerar que de conformidad con el artículo 134D numeral 2° literal i. del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, el competente es el Juzgado Administrativo del Circuito de Ibagué debido a que en los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es competente el juez del territorio donde se profirió la respectiva providencia.

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué en auto del 16 de marzo de 2006, declaró la falta de competencia para tramitar el proceso y ordenó remitir el proceso al Consejo de Estado para que éste resolviera el conflicto negativo de competencias, toda vez que la decisión judicial que sirve de base para la ejecución fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¹ Providencia que quedó en firme el 15 de septiembre de 2004, conforme a la constancia de ejecutoria que obra a folio 17 (vuelto) del expediente.

CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 97 del C.C.A., modificado por el artículo 33 de la ley 446 de 1998, decidir sobre el conflicto negativo de competencias suscitado entre los Juzgados Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá y Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué en el proceso ejecutivo laboral iniciado por Numael Linares Bejarano contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las leyes procesales que entran a regir se aplican de inmediato, excepto cuando los términos hubieren empezado a correr o cuando las actuaciones y diligencias ya estuvieren iniciadas y no se terminaron al llegar la nueva ley. Toda vez que se trata de normas de orden público y el asunto no ha sufrido ningún trámite procesal para su admisión, para dirimir el conflicto de competencias planteado se debe partir de la fecha de presentación de la demanda ejecutiva (6 de febrero de 2007).

Para determinar las normas vigentes aplicables al caso de autos a la fecha de presentación de la demanda ejecutiva, la Sala hace las siguientes precisiones:

Conforme al párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998: “Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente Ley”.

A su vez el artículo 1º de la Ley 954 de 2005 estableció: “Readecuación temporal de competencias previstas en la Ley 446 de 1998. el párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, quedará así: Párrafo. Las normas de competencia previstas en esta ley se aplicarán, mientras entran a operar los Juzgados Administrativos, así...”

Reiteradamente el Consejo de Estado ha precisado que la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos², dio lugar a la aplicación inmediata de las normas de competencia que establece la Ley 446 de 1998³.

En consecuencia, antes del 1º de agosto de 2006, fecha de entrada en vigencia de los Juzgados Administrativos la competencia para efectos de adelantar los procesos ejecutivos derivados de las condenas contra entidades públicas estaba radicada en la justicia

² 1º de agosto de 2006 conforme al artículo 2º del acuerdo PSAA06 3409 de 2006 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura

³ Autos del 28 de marzo de 2007, exp. 33433 C.P. Mauricio Fajardo Gómez; del 3 de agosto de 2006, exp. 32499, M.P. Alíer Eduardo Hernández; del 4 de abril de 2002, exp. 5075-01 C.P. Alberto Arango Mantilla; del 31 de enero de 2002, exp. 4140-01 C.P. Alberto Arango Mantilla, entre otros.

ordinaria, conforme al inciso 4º del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo⁴.

A partir del 1º de agosto de 2006 se aplican los artículos 132-7 y 134 B del Código Contencioso Administrativo (adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998) según el cual para el caso en estudio, los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

“/ De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales”.

La asignación legal de una competencia a una autoridad judicial supone la determinación acerca del ejercicio de una función pública, en desarrollo del mandato establecido en los artículos 150-23 y 228 de la Constitución Política y debe ser ejercida en los términos de la Ley, conforme al artículo 230 ib.

El constituyente de 1991 no mencionó de manera específica del objeto de la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado, tribunales administrativos y juzgados administrativos); por lo

⁴ Señala el inciso 4º del artículo 177 del C.C.A: “Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria”.

tanto, su desarrollo le compete al legislador, como en efecto aparece en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 1101 de 2006 que define cómo objeto de esta Jurisdicción: “...*juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas...*”. Este nuevo enfoque opta por el criterio orgánico para definir quién es sujeto de control por parte de esta jurisdicción y no importará determinar si una entidad ejerce o no función administrativa, sino si es estatal o no⁵ (criterio material).

La competencia asignada por ley a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para adelantar los procesos ejecutivos, se encuentra consagrada en: 1) el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 según el cual: “...*el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución⁶ o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa*” y 2) en los artículos 132-7 y 134B-7 del C.C.A. que asignan la competencia para conocer en primera instancia de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción

⁵ Así lo consideró también la Sección Tercera de esta Corporación en Auto del 8 de febrero de 2007, exp. 02637-01 C.P. Enrique Gil Botero.

⁶ Acorde con lo expuesto, mediante sentencia C-388 de 1996 la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “*ejecución*” contenida en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, precisando que analizadas las competencias que específicamente la Constitución Política radica en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no se encuentra la que se refiere al conocimiento de los procesos ejecutivos originados en contratos estatales, por consiguiente, bien podía el legislador sin contrariar la Constitución asignarla a dicha jurisdicción, agregando que es más congruente con el sistema judicial la denominada continuidad del juez, esto es, que el mismo juez que conoce las controversias contractuales en las que sea parte una entidad estatal, sea aquel que tramite los procesos ejecutivos derivados de dichos actos, por tratarse de asuntos afines.

contencioso administrativa a los tribunales y juzgados administrativos respectivamente.

De la regla contenida en los artículos 132-7 y 134B-7 del Código Contencioso Administrativo, por expresa disposición legal se exceptúa la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad, ejecución que le compete a la jurisdicción laboral ordinaria, conforme al numeral 5º del artículo 2 de la Ley 712 de 2001⁷, por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo.

El juez natural⁸ es aquél a quien la ley le ha atribuido su conocimiento, conforme a las reglas de competencia, dicho principio tiene una finalidad sustancial antes que formal, por cuanto protege no solamente el claro establecimiento de la jurisdicción encargada, sino la seguridad de un proceso con plenas garantías.

Concretamente, respecto a los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, la

⁷ **Artículo 2o. Competencia General.** La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: "...5 La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad".

⁸ El principio del juez natural se encuentra vigente en tratados internacionales de derechos humanos incorporados al ordenamiento colombiano en virtud del artículo 93 de la Constitución Política especialmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Arts. 8 y 25) sobre garantías judiciales y protección judicial, respectivamente, del mismo se deriva

importancia de que el juez de conocimiento sea el de ejecución radica en que los procesos de ejecución buscan la efectividad de las decisiones de la justicia contenciosa y comparten los principios de afinidad y especialidad características de esta jurisdicción, razón por la cual corresponden al juez contencioso, atendiendo a los principios de eficiencia, celeridad y economía procesal que deben imperar en la administración de justicia. Así el ciudadano goza de certidumbre sobre la autoridad judicial y las competencias que le son atribuidas a la misma, con el objeto de que se pronuncie sobre su causa.

Se debe tener en cuenta que la finalidad de los procesos ejecutivos no es declarar un derecho dudoso, sino hacer efectivo el que ya existe, reconocido en un título ejecutivo claro, expreso y exigible, perfeccionado antes de la relación jurídico procesal.

Para efectos del procedimiento a seguir, si bien la Ley 80 no consagra un procedimiento específico para el trámite de los procesos ejecutivos derivados de los contratos estatales, el artículo 77 de la misma ley remite para el efecto a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil: “en cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esta ley, las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales. A falta de éstas, regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil”.

Igualmente respecto a los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa (132-7 y 134B-7) el Código Contencioso Administrativo al reglamentar de manera especial los procedimientos que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa también remite a las normas del Código de Procedimiento Civil en el artículo 267: “ En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo”.

Así las cosas, para la Sala, la competencia para el conocimiento de los procesos ejecutivos contractuales y los derivados de condenas impuestas por la jurisdicción contencioso administrativa, está legalmente radicada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, regulación que atiende a los principios de juez natural, especialidad, eficiencia y eficacia en la administración de justicia.

El caso concreto:

Con fundamento en lo expuesto se definirá el conflicto de competencias planteado.

Señala el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil: “Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia”.

La acción ejecutiva laboral -objeto del conflicto- permite al titular del derecho contenido en el título, en este caso la providencia del 26 de agosto de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, reclamar coactiva y judicialmente su cumplimiento.

En consecuencia, como la demanda ejecutiva se presentó el 6 de febrero de 2007 después de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos, y teniendo en cuenta que la cuantía estimada en la demanda es de \$18.278.692, resulta aplicable al presente asunto el numeral 7º del artículo 134 B del Código Contencioso Administrativo (Adicionado art. 42 de la Ley 446 de 1998) según el cual su conocimiento por razón de la materia y de la cuantía corresponde a los jueces administrativos en primera instancia.

La providencia que originó el proceso ejecutivo instaurado, fue proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, (folios 2 a 17 del expediente) razón por la cual atendiendo al factor territorial para determinar la competencia, se debe aplicar la regla contenida en el literal i) numeral 2º del artículo 134 D (Adicionado por el art. 43 de la Ley 446 de 1998)⁹ del Código Contencioso Administrativo, que señala: “ *En los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, será competente el juez del territorio donde se profirió la providencia respectiva, observando el factor cuantía de aquélla (sic)*”.

Teniendo en cuenta que la sentencia del 26 de agosto de 2004 fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el juez competente para conocer de la presente acción es el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá, por lo que allí será enviado el expediente, para lo de su cargo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

RESUELVE:

⁹ Conforme al artículo 1º de la Ley 954 del 27 de abril de 2005: “Las competencias por razón del territorio y por razón de la cuantía, previstas en el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, regirán a partir de la vigencia de la presente ley”.

DECLÁRASE que el competente para conocer del proceso ejecutivo laboral instaurado por el señor Numael Linares Bejarano contra la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, es el Juzgado Treinta y Cuatro Administrativo del Circuito de Bogotá.

REMÍTASE el expediente a dicho Juzgado.

COMUNÍQUESE esta decisión al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

LIGIA LÓPEZ DÍAZ
Presidente

CAMILO LUIS ARCINIEGAS ANDRADE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN ENRIQUE DE JESÚS GIL BOTERO

GUSTAVO GÓMEZ ARANGURE FILEMON JIMÉNEZ OCHOA

JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE JAIME MORENO GARCÍA

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO MARÍA INÉS ORTÍZ BARBOSA

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT P. JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ HECTOR J. ROMERO DÍAZ

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MAURICIO TORRES CUERVO ALFONSO MARÍA VARGAS RINCÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO