

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

San Andrés, Isla, Veinte (20) de Noviembre de dos mil diecisiete (2017).

MAGISTRADO PONENTE: Dr. JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

REFERENCIA : EXP. N° 88-001-33-33-001-2017-00179-01
M. DE CONTROL : EJECUTIVO
DEMANDANTE : INSTITUTO DE HIDROLOGÍA METEOROLOGÍA Y
ESTUDIOS AMBIENTALES –IDEAM.
DEMANDADO : JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

PROCEDIMIENTO ORAL Y POR AUDIENCIAS

1. OBJETO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial del Instituto de Hidrología Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM, en contra del auto proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el diecisiete (17) de octubre de 2017.

2. ANTECEDENTES

2.1. Decisión Apelada:

El Juzgado Administrativo de este Circuito Judicial, mediante auto del diecisiete (17) de octubre de 2017¹, resolvió negar el mandamiento de pago en contra del señor Juan Alberto Palacio Henry, y como consecuencia ordenó la devolución de los anexos de la demanda, al considerar que la jurisdicción de lo contencioso administrativo “*no es la competente*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo a que el título que se pretende ejecutar es un acto administrativo contenido en la Resolución No. 2463 del 1º de noviembre de 2016, mediante el cual el IDEAM declaró que el señor Palacio Henry adeuda a la entidad la suma de \$46.095.018.

2.2. De la Apelación:

El Instituto apeló la decisión mediante memorial visible a folios 42 y 43 del expediente, argumentando que debe hacerse una interpretación sistemática de

¹ Visible a folios 35 a 38 del expediente.

REFERENCIA: 88-001.33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

los artículos 104 y 297 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los que se 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:

(...).*(Negrillas de la demandante)*

“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.

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”. (Negrillas de la demandante).

De los apartes resaltados infiere, que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo debe conocer, además de los procesos enlistados en el artículo 104, de las controversias originadas en actos administrativos en los que estén involucradas las entidades públicas; asimismo indica, que el artículo 297 determina que los actos administrativos con constancia de ejecutoria constituyen título ejecutivo, sin distinción de que la obligación esté a cargo o a favor de la entidad.

Explica, que lo que pretende ejecutar es la Resolución No. 2463 del 01 de noviembre de 2016, por medio de la cual declaró que el demandado, señor Juan Alberto Palacio Henry adeuda a la entidad, la suma de \$46.095.018, por los

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

dineros percibidos por concepto de salarios y prestaciones sociales, durante el periodo comprendido entre el 1º de febrero de 2011 y el 30 de julio de 2013, sin que se haya generado una prestación efectiva del servicio y en razón a que el señor se encontraba percibiendo de manera simultánea una mesada pensional por invalidez.

En ese orden, considera que la decisión contenida en la Resolución No. 2463 de 2016, cumple con las condiciones legales del título ejecutivo y por ende, debe librarse mandamiento de pago en los términos solicitados en la demanda.

2.3 Trámite del Recurso:

El recurso *sub examine*, fue concedido por el *a quo* en efecto suspensivo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 243 del C.P.A.C.A.

CONSIDERACIONES

Competencia:

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 153 del C.P.A.C.A., este Tribunal es competente para conocer del recurso de apelación impetrado contra el auto de fecha diecisiete (17) de octubre de 2017, proferido por el Juzgado Contencioso Administrativo de este Distrito Judicial, por medio del cual negó el solicitud de mandamiento de pago impetrada por el IDEAM. La norma en comento prevé:

“Art. 153: Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.”

Problema Jurídico

De conformidad con los supuestos fácticos planteados, el problema jurídico que debe resolverse, consiste en determinar, si la Jurisdicción Contenciosa Administrativa es competente para conocer de los procesos ejecutivos derivados de un acto administrativo en los que conste la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor de la autoridad administrativa.

De la Jurisdicción:

La jurisdicción es la potestad propia de la función jurisdiccional del poder público, que se concreta en la posibilidad de impartir justicia sobre los diferentes conflictos o situaciones que deban tramitarse y resolverse de

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

conformidad con los principios y disposiciones del ordenamiento jurídico, y por tanto, su determinación es un elemento esencial del derecho al debido proceso y del acceso a la administración de justicia. Al respecto, el artículo 116 de la C.P., establece *“La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia Penal Internacional”*. En palabras del profesor Devis Echandía, la jurisdicción corresponde a: *“la soberanía del Estado, aplicada por conducto del órgano especial a la función de administrar justicia, principalmente para la realización o garantía del derecho objetivo y de la libertad y de la dignidad humanas, y secundariamente para la composición de los litigios o para dar certeza jurídica a los derechos subjetivos, o para investigar y sancionar los delitos e ilícitos de toda clase o adoptar medidas de seguridad ante ellos, mediante la aplicación de la ley a casos concretos de acuerdo con determinados procedimientos y mediante decisiones obligatorias.”*

De los procesos ejecutivos que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa:

Antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011, el proceso ejecutivo en materia Contencioso Administrativa, se regulaban así:

“En principio, el conocimiento de los procesos ejecutivos iniciados como consecuencia de una condena contencioso administrativa era de competencia de la jurisdicción ordinaria, tal y como se precisó en repetidas ocasiones por parte del Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria, salvo que se tratara de condenas proferidas en el trámite de procesos contractuales, dado que, por expresa disposición del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la ley radicó el conocimiento de dichos procesos ejecutivos a la propia jurisdicción contencioso administrativa; asimismo, se ha reconocido que los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de actas de conciliación debidamente aprobados corresponde a esta última jurisdicción.

Ahora bien, el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 adicionó el artículo 134B del CCA para establecer los asuntos de competencia funcional en primera instancia de los jueces administrativos, disposición en la que el numeral 7º dispone:

Artículo 134B. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

7. De los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales.

De las normas antes transcritas e colige que, con la entrada en vigencia de las disposiciones sobre competencia contenidas en la Ley 446 de 1998, como

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

consecuencia de la expedición de la Ley 954 de 2005, a partir del 28 de abril de este último año, los tribunales administrativos empezaron a conocer de los asuntos señalados en el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 hasta tanto entren en funcionamiento los juzgados administrativos.

Por consiguiente, los procesos ejecutivos iniciados con fundamento en condenas impuestas por la propia jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de la cuantía, deben ser asumidos en primera o única instancia, por los distintos tribunales administrativos del País en los que los jueces administrativos inicien actividades, fecha a partir de la que, todos aquellos procesos que no superen los 1500 salarios mínimos legales mensuales deberá ser asumidos por estos en primera instancia.

En estos términos, dada la readecuación de competencias contenida en la Ley 446 de 1998 y los parámetros de implementación señalados por la Ley 954 de 2005, a partir de la entrada en vigencia de esta última ley, todos los proceso ejecutivos originados en providencias judiciales condenatorias proferidas por la justicia contenciosa administrativa deberán ser ventiladas ante la misma jurisdicción, situación que contrasta diametralmente con la que se venía presentando hasta el 27 de abril de 2005²”

Posteriormente, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, se amplió la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en materia de procesos ejecutivos para conocer de la ejecución de los laudos arbitrales y de las obligaciones derivadas de todos los contratos que sean celebrados por una entidad pública - ya no sólo aquellos de la ley 80 de 1993, sino cualquier otro siempre y cuando sea suscrito por la administración.

Al respecto, el artículo 104 del C.P.A.C.A, prevé:

“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.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 3 de agosto de 2006, expediente No. 32.499, M.P. Alier Hernández Enríquez.

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

De la norma transcrita, se infiere que existe una determinación expresa de qué procesos conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en tratándose de procesos ejecutivos, así: *i)* los títulos ejecutivos judiciales integrados por providencias judiciales condenatorias impuestas por la misma jurisdicción; *ii)* los títulos ejecutivos judiciales integrados por las providencias que aprueban conciliaciones avaladas por la jurisdicción contenciosa administrativa; *iii)* los títulos ejecutivos derivados de laudos arbitrales proferidos por los tribunales de arbitramento que definan controversias contractuales en donde intervenga una entidad pública; y, *iv)* los títulos ejecutivos derivados de todos los contratos celebrados por las entidades públicas, independientemente del régimen jurídico sustancial que se le aplique.

De los títulos ejecutivos:

Por su parte, el artículo 297 del C.P.A.C.A., prevé un listado de aquellos documentos que constituyen para efectos de dicho código título ejecutivo, a saber:

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.*
- 3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.*
- 4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar.*

Del listado de títulos ejecutivos a que se refiere el artículo 297 del C.P.A.C.A., se genera, en principio, una discrepancia con los procesos ejecutivos que conforme al artículo 104, debe conocer la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sin embargo, analizada la normatividad aplicable a esta materia, es fácil concluir que el listado de los títulos ejecutivos, sólo enumera cuáles son los títulos que prestan mérito ejecutivo para efectos del Código de Procedimiento

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin que ello suponga la determinación de competencias de la jurisdicción contenciosa administrativa en esta materia, pues los títulos a que se refiere la norma aplican también para el procedimiento administrativo de cobro coactivo, que adelantan las entidades públicas, tal como se desprende del artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo.

Aunado a lo anterior, en materia de jurisdicción y competencia existe norma especial, como es el numeral 6º del artículo 104 del C.P.A.C.A., según el cual, la jurisdicción contenciosa administrativa está instituida para conocer de los procesos 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”*, son títulos de recaudo ejecutables ante la jurisdicción contenciosa administrativa, quedando excluidos *por ende*, *“los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa (...)”*

Caso concreto:

En el presente asunto, el título ejecutivo que fundamenta la solicitud de ejecución de la entidad actora, es el acto administrativo contenido en la Resolución No. 2463 del 1º de noviembre de 2016, por medio del cual, el IDEAM declaró que el señor Juan Alberto Palacio Henry adeuda a dicha entidad, la suma de \$46.095.018 por los dineros percibidos por concepto de salarios y prestaciones sociales, durante el periodo comprendido entre el 1º de febrero de 2001 y el 30 de julio de 2013, sin que se haya generado una prestación del servicios y en razón, a que el señor se encontraba percibiendo de manera simultánea su mesada pensional por invalidez.

Analizado el documento base de recaudo a las luces de la normatividad transcrita, encuentra el Despacho que le asiste razón al juez de instancia cuando sostiene que esta jurisdicción no es la competente para llevar a cabo la ejecución del acto administrativo contenido en la Resolución No. 2463 de 2016, pues como se ha mencionado, la ejecución de un acto administrativo, distinto a los derivados de un contrato, escapa al conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Sin embargo, la solución no era como lo decidió el *a quo* negar el mandamiento de pago, sino declarar la falta de jurisdicción y remitir, como lo dice el artículo 168 del C.P.A.C.A., el expediente al competente; empero, en este caso no se remitirá porque la norma cuando habla del competente se refiere a funcionario judicial y no a la autoridad administrativa, que es la que en el caso concreto

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

debe iniciar y tramitar el correspondiente cobro coactivo, conforme el artículo 98 del C.P.A.C.A., establece:

Las entidades públicas definidas en el párrafo del artículo 104 deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes. (Subrayas del Despacho)

Por su parte, el artículo 99 *ibídem*, prevé:

Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos:

1. Todo acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero, en los casos previstos en la ley.

2. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional, o de las entidades públicas a las que alude el párrafo del artículo 104, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.

3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual.

4. Las demás garantías que a favor de las entidades públicas, antes indicadas, se presten por cualquier concepto, las cuales se integrarán con el acto administrativo ejecutoriado que declare la obligación.

5. Las demás que consten en documentos que provengan del deudor.

Asimismo, el artículo 7º, numeral 10 del Decreto 291 de 2004 "*por el cual se modifica la estructura del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM*", establece en cabeza de la Oficina Jurídica la prerrogativa de cobro coactivo del IDEAM.

En relación con la jurisdicción coactiva, la Corte Constitucional, en sentencia C-666 de 2000, la definió como "*un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.*"

Por su parte, el Consejo de Estado ha establecido que "*Hay casos en los que los créditos a favor del Estado se deben ejecutar ante el juez competente; es decir, que está excluida la jurisdicción coactiva. Tal es el caso de los procesos ejecutivos originados en contratos estatales (artículo 75 de la ley 80 de 1993), o en decisiones judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa, con excepción de las originadas en acciones de*

REFERENCIA: 88-001-33-33-001-2017-00179-00
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO
DEMANDANTE: IDEAM
DEMANDADO: JUAN ALBERTO PALACIO HENRY

repetición. En otros, la administración tiene la opción de acudir al juez civil del circuito o de hacer efectivo el crédito, directamente, por cobro coactivo; tal es el caso de las obligaciones tributarias a favor la DIAN (artículos 823 y 843 del Estatuto Tributario). Si se decide por lo primero, se originará un proceso judicial; pero ante la segunda opción, el procedimiento por cobro coactivo está legalmente definido, como un procedimiento administrativo (...)"

Con base en lo anterior, huelga concluir que el IDEAM es quien tiene el deber de recaudar la obligación que consta en el acto administrativo contenido en la Resolución No. 2463 del 1 de noviembre de 2016, con base en lo cual, se revocará el proveído de fecha 17 de octubre de 2017, proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y en su lugar, se declarará la falta de jurisdicción para conocer de este asunto.

Condena en Costas

Sin condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, se

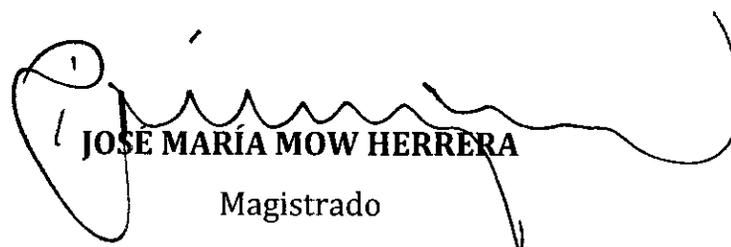
RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE el proveído proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017), mediante el cual negó la solicitud de mandamiento de pago, incoada por la ejecutante, en su lugar,

SEGUNDO: DECLÁRASE la falta de jurisdicción para conocer de este asunto, en consecuencia, **DEVUÉLVASE** la demanda y sus anexos al IDEAM para lo de su competencia.

TERCERO: Una vez ejecutoriado el presente proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSE MARÍA MOW HERRERA
Magistrado