



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SALA DE DECISION No. 6
MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, 3^{RO} AGO 2018

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

DEMANDANTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL BOYACÁ

DEMANDADO: SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA

RADICACIÓN: 152383333001 201600004 01

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte ejecutante en contra del auto proferido el treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sogamoso decidiendo negar el mandamiento de pago (fl. 59-63).

II.- LA PROVIDENCIA APELADA

En la providencia impugnada, el a quo, luego de referirse a los requisitos sustanciales y formales para la constitución del título ejecutivo contenidos en el Art. 422 del CGP, se abstuvo de librar el mandamiento de pago solicitado por cuanto el título que se pretende ejecutar es la providencia proferida el 15 de agosto de 2012 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo con ocasión del incidente de desacato promovido contra el señor SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA, dentro de la acción popular No. 2008-178, la cual fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de fecha 16 de enero de 2013 que desato el grado jurisdiccional de consulta, en dicha providencia se impuso al referido señor, en su calidad de Alcalde Municipal de Aquitania, sanción por desacato con multa de 15

S.M.L.M.V. con destino al Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, conmutables con arresto de 2 meses, por el incumplimiento de la sentencia de fecha 19 de noviembre de 2009.

Considera el A-quo que la decisión tomada el 15 de agosto de 2012 fue en ejercicio de la facultad sancionatoria que el ordenamiento jurídico le ha conferido, y por tanto dicho título ejecutivo no es posible hacerlo exigible ante la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con los artículos 104-6 y 297-1 del C.P.A.C.A.

Afirmó que contrario a lo considerado por el apoderado del ejecutante, la entidad demandante si se encuentra facultada para adelantar el procedimiento de cobro coactivo de las obligaciones existentes en favor del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 98 del C.P.A.C.A. las entidades públicas deben recaudar las obligaciones creadas a su favor, que consten en documentos que presten merito ejecutivo. Y de conformidad con el artículo 99 de la misma normatividad, prestan merito ejecutivo a favor del estado para su cobro coactivo las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas (sic).

Afirma además que de conformidad con el artículo 70 de la Ley 472 de 1998 el Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, cuenta con recursos, entre ellos, los recibidos por el valor de las multas que imponga el juez en los procesos de acciones populares. Indicó que la oficina jurídica de la entidad tiene la función de recaudar los dineros, bienes y demás recursos que se encuentren a su favor a través del procedimiento administrativo de cobro coactivo, de conformidad con lo previsto en el numeral 8 del artículo 10 del Decreto 25 de 2014. Adujo que mediante Resolución No. 595 del 11 de abril de 2014, expedida por el Defensor del Pueblo, se creó un grupo interno de trabajo en la oficina jurídica, en la que se dispuso que esta dependencia debía adelantar el recaudo de las multas, sanciones pecuniarias y demás cartera publica a favor de la entidad.

Por lo que consideró que la Defensoría del Pueblo cuenta con un grupo de trabajo para el cobro de obligaciones, dineros, multas y demás que la entidad y el Fondo tengan a su favor. Y es éste quien debe iniciar el procedimiento administrativo de cobro persuasivo y coactivo para lograr el recaudo de los

dineros que por concepto de sanción por desacato se encuentra obligado el señor Silverio Montaña Montaña en virtud de la multa impuesta mediante providencia de fecha 15 de agosto de 2012.

Indico que a pesar de que el artículo 98 del C.P.A.C.A. contempla la posibilidad de acceder al cobro coactivo, o al proceso ejecutivo ante los jueces administrativos, es claro que el título ejecutivo que se pretende cobrar no es pasible de control judicial ante esta jurisdicción. (fl. 59-63).

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La apoderada judicial de la parte actora interpuso en término recurso de apelación en contra de la determinación adoptada por el a quo solicitando sea revocada y en su lugar se proceda a librar mandamiento de pago por las sumas indicadas en la demanda.

Al efecto señaló, que si bien es cierto la defensoría del pueblo tiene la competencia para llevar a cabo el procedimiento de cobro coactivo de conformidad con el artículo 98 del C.P.A.C.A., la obligación que se pretende cobrar no es a favor de la Defensoría del Pueblo sino a favor del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, el cual es administrado por la Defensoría. Por lo que esta obligación no se podría cobrar por medio del procedimiento de cobro coactivo, pues no es una obligación a favor de la entidad y por tanto fue remitida para ser cobrada ejecutivamente a través de esta jurisdicción, haciendo la claridad que previo a ello se hizo cobro persuasivo sin tener éxito en esta gestión. Refiere que la providencia por medio de la cual se impuso la multa, si constituye título ejecutivo idóneo. (fl. 68-67).

IV. CONSIDERACIONES

4.1.- Problema Jurídico

Corresponde a la Sala dilucidar si la Defensoría del Pueblo tiene la competencia para adelantar el proceso de cobro coactivo de una obligación que hace parte de los recursos del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos, y si, el título ejecutivo que se pretende cobrar, esto es la

providencia dictada el 15 de agosto de 2012 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de fecha 16 de enero de 2013, por medio del cual se impuso multa por desacato dentro de una acción popular, es pasible de control judicial en esta jurisdicción.

4.2.- Normatividad aplicable al caso

4.2.1.- De la naturaleza y administración del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

La Ley 472 de 1998 "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.", creó el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual, de conformidad con el artículo 70 de la citada normatividad cuenta con varios recursos, entre ellos, *El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo*¹. Por su parte el artículo 72 establece que el manejo del Fondo corresponde a la Defensoría del Pueblo, posición reconocida jurisprudencialmente por la Corte constitucional, al señalar que es función de la Defensoría del Pueblo administrar el Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos².

En cuanto a la naturaleza jurídica del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, doctrinariamente, y más específicamente el tratadista Ramiro Bejarano Guzmán ha considerado que "no es una entidad pública autónoma, **sino una función más que le fue adscrita a la Defensoría del Pueblo**"³. (Negrilla fuera de texto).

4.2.2.- Del procedimiento administrativo de cobro coactivo

Establece el artículo 98 del CPACA que:

¹ Art. 70 literal h Ley 472 de 1998.

² C-215 de 1999.

³ Bejarano Guzmán, Ramiro, De las acciones populares y de grupo. En Revista Reformas a la Legislación mercantil. Biblioteca jurídica DIKE. Colegio de abogados de Medellín. Primera edición. Medellín, 1999.

“Las entidades públicas definidas en el parágrafo 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**”.

(Negrilla fuera de texto).

Por su parte el artículo 99 de la citada normatividad indica que documentos prestan mérito ejecutivo a favor del Estado, para su cobro coactivo, dentro de los que se contemplan las sentencias **y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro nacional o de las entidades públicas, la obligación de pagar una suma líquida de dinero.**

Se evidencia que en cuanto al trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo al interior de la Defensoría del Pueblo existe el *Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la Defensoría del Pueblo*⁴, en el que se define como un procedimiento especial, regulado por los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, que permite a las entidades públicas hacer efectivos directamente los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria (sic).

Así mismo, con la promulgación de la Ley 1066 de 2006 “*Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*”, se consideró que todas las entidades públicas de todos los niveles que tengan que recaudar rentas o caudales públicos, deberán para tal efecto dar aplicación al procedimiento de cobro administrativo coactivo (sic), como quiera que de conformidad con el artículo 1º de la citada normatividad, el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público **deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna**, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

A su vez el artículo 5º de la citada ley establece:

⁴file:///C:/Users/SALAUDIENCIAS1/Downloads/MANUAL%20DE%20COBRO%20PERSUASIVO%20Y%20COACTIVO.pdf

ARTÍCULO 5o. FACULTAD DE COBRO COACTIVO Y PROCEDIMIENTO PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS. *Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario. (Negrilla fuera de texto).*

Por su parte el artículo 2º de la citada ley, señaló las obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor, entre las cuales se encuentra, la del deber de establecer el reglamento interno del recaudo de cartera; y en el párrafo 2º se impuso al Gobierno Nacional la obligación de *determinar las condiciones mínimas y máximas a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera (sic).* En cumplimiento de esta obligación, el Gobierno Nacional expidió el **DECRETO 4473 DE 2006, Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006,** expidiendo el **REGLAMENTO INTERNO DEL RECAUDO DE CARTERA.**

A su vez, en virtud del Decreto No. 025 de 10 de enero de 2014 *Por el cual se modifica la estructura orgánica y se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo,* en el artículo 10 numeral 8, se estableció en cabeza de la Oficina Jurídica la función de adelantar el cobro coactivo de las acreencias a favor de la Defensoría del Pueblo.

4.2.3.- De la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en materia de procesos ejecutivos

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, establece en su artículo 104 los

asuntos que son de competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, disponiendo que:

"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".

Por su parte, el Título IX del CPACA – Ley 1437 de 2011, que regula lo concerniente al proceso ejecutivo adelantado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, señala en su artículo 297 los documentos que constituyen título ejecutivo, los cuales son:

"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”.

4.2.3.1. Del juez competente para la ejecución de una multa o caución:

La Ley 1285 de 2009 "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia", en su artículo 20 establece, llamando la atención especialmente en lo establecido en el párrafo:

ARTÍCULO 20. Modifíquese el artículo 191 de la Ley 270 de 1996, de la siguiente manera:

"Artículo 191. Los dineros que deban consignarse a órdenes de los despachos de la rama judicial de conformidad con lo previsto en la presente ley y en las disposiciones legales vigentes se depositarán en el Banco Agrario de Colombia en razón de las condiciones más favorables en materia de rentabilidad, eficiencia en el recaudo, seguridad y demás beneficios a favor de la rama.

De la misma manera se procederá respecto de las multas, cauciones y pagos que decreten las autoridades judiciales o de los depósitos que prescriban a favor de la Nación.

En ningún caso el Banco Agrario de Colombia pagará una tasa inferior al promedio de las cinco mejores tasas de intereses en cuenta de ahorros que se ofrezcan en el mercado, certificado por la Superintendencia Financiera.

PARÁGRAFO. Facúltese al Juez de la causa para que a través del trámite incidental ejecute la multa o caución dentro del mismo proceso". (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con esta norma, resulta evidente que el Juez competente para ejecutar las multas o cauciones impuestas a favor de la Nación, es el juez de la causa, esto es, la autoridad judicial que la haya decretado.

4.3.- Del caso concreto

Revisado el expediente, evidencia la Sala que mediante providencia fechada el 15 de agosto de 2012 (fl. 9-13), el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, al interior del proceso de Incidente de desacato de acción popular, con número de radicación 15693333100120080017800, donde actuaba como accionante Luis Agreda Martínez y como accionado el Municipio de Aquitania, resolvió:

"PRIMERO.- Imponer al señor SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA, en su condición de Alcalde Municipal de Aquitania, para la época en que debió cumplirse la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2009, SANCIÓN POR DESACATO de la misma, en consideración a lo expuesto con anterioridad.

SEGUNDO: En consecuencia, el antes referido deberá cancelar **MULTA** equivalente a **QUINCE (15) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES** con destino al **FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, conmutables en arresto de dos (2) meses, conforme a lo normado por el artículo 41 de la Ley 472 de 1998.

(...)"

La anterior decisión, fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá - Sala de Decisión No. 3 mediante providencia fechada el 16 de enero de 2013, al resolver el grado jurisdiccional de consulta (fl. 14-25).

Como se indicó en precedencia el problema jurídico, en primer lugar, se circunscribe a determinar si la Defensoría del Pueblo tiene la competencia para adelantar el proceso de cobro coactivo de una obligación que hace parte de los recursos del Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

Para resolver, el Despacho considera, que de conformidad con el artículo 72 de la Ley 472 de 1998 y lo considerado por la Honorable Corte Constitucional⁵, la administración del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos corresponde a la Defensoría del Pueblo, más aun cuando el Fondo no goza de autonomía administrativa, pero sí de autonomía financiera, como quiera que de conformidad con el artículo 72 cuenta con recursos propios, dentro de los cuales está, *El valor de las multas que imponga el Juez en los procesos de Acciones Populares y de Grupo*⁶.

El artículo 98 del C.P.A.C.A. que regula lo concerniente al cobro coactivo, **faculta** a las entidades públicas a recaudar las obligaciones creadas a su favor, a través del ejercicio del cobro coactivo o acudiendo al juez competente, pues la norma es clara en señalar que **podrá**.

Si bien, como lo expuso el apelante, la multa impuesta al señor SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA por haber incurrido en desacato de la orden impartida en la sentencia proferida en acción popular, fue creada a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y no a favor de la Defensoría del Pueblo, al no tener el Fondo, autonomía administrativa, y correspondiendo su administración a la Defensoría del Pueblo, es a esta entidad a quien, claramente, le compete el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo, pues como buen administrador, le corresponde el recaudo de las obligaciones pendientes, que fueron creadas a favor de su administrado. Más aun cuando de conformidad con el artículo 99 del C.P.A.C.A. la decisión jurisdiccional, contenida en la providencia dictada por el Juzgado Segundo

⁵ C-215 de 1999.

⁶ Art. 70 literal h Ley 472 de 1998.

Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo el 15 de agosto de 2012, a través de la cual se impuso una sanción, y que fue confirmada por el Superior, que se encuentra debidamente ejecutoriada, constituye título ejecutivo, que podía ser cobrado en el trámite del procedimiento administrativo de cobro coactivo.

Ahora bien, pasa la Sala a resolver el segundo tema del problema jurídico planteado, que concierne a si el título ejecutivo que se pretende cobrar, esto es, la providencia dictada el 15 de agosto de 2012 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, confirmada por el Tribunal Administrativo de Boyacá mediante auto de fecha 16 de enero de 2013, por medio del cual se impuso multa por desacato dentro de una acción popular, es pasible de control judicial en esta jurisdicción.

Frente a lo anterior, considera la Sala que la decisión apelada no se ajusta a derecho, como quiera que el A quo, a pesar de tener la razón en cuanto a la falta de competencia para adelantar el proceso ejecutivo que tiene como fin el cobro de la obligación contenida en la providencia fechada el 15 de agosto de 2012, en razón a que, como bien lo considero el Juez de Instancia, los artículos 104 y 297 del C.P.A.C.A. no contemplan esta posibilidad, pues el primero de ellos, que regula lo concerniente a la competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, establece que conocerá de los procesos ejecutivos derivados de las condenas impuestas, y la sanción por desacato a un fallo popular contenida en la providencia del 15 de agosto de 2012, no constituye en sí misma una condena, pues esta es impuesta en ejercicio de la potestad disciplinaria del Juez para castigar a quien deliberadamente desatienda las órdenes judiciales impartidas con el ánimo de hacer efectiva la protección de los derechos e intereses colectivos; concordante con esto, está lo contemplado en el artículo 297 del C.P.A.C.A. en el que se señalan los documentos que constituyen título ejecutivo, entre los que están - *Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*, - *Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos*, - *Los contratos y demás documentos relacionados con la actividad contractual* y - *Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria*, no encontrándose entre ellos el auto por medio del cual se sanciona por desacato, ante el incumplimiento de un fallo de acción popular, imponiendo multa.

Pero esta decisión, si se contempla de manera específica en la Ley 1285 de 2009, en la que se establece que el Juez competente para ejecutar la multa, es el juez de la causa, es decir, el Juez Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, quien profirió el auto fechado el 15 de agosto de 2012, en trámite incidental dentro del mismo proceso.

Por lo anterior para la Sala es claro que, en virtud del artículo 98 del C.P.A.C.A., para ejecutar la multa impuesta al señor SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA a favor del Fondo para la defensa de los derechos o intereses colectivos, la Defensoría del Pueblo, en su calidad de administradora **podía** iniciar el respectivo procedimiento administrativo de cobro coactivo, **o** acudir ante el juez competente, que en este caso sería el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, hoy Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo PSAA12-9773 de 2012 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Por esta razón, concluye la Sala que al no tener competencia el Juez A-quo para conocer del presente asunto, no le era posible pronunciarse sobre el mandamiento de pago solicitado por la entidad ejecutante, y por esta razón se dispondrá la revocatoria del auto apelado, y en su lugar, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 168 del C.P.A.C.A. se dispondrá remitir el proceso al competente, es decir, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Duitama.

4.4.- Costas

Finalmente, teniendo en cuenta que el Art. 365 del CGP señala la procedencia de la condena en costas en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, y como quiera que en el sub lite no se trabo la Litis, así como tampoco se encuentran acreditadas costas de ninguna naturaleza la Sala se abstendrá de efectuar condena alguna.

En mérito de lo brevemente expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido el treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017) por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sogamoso, mediante el cual se decidió no librar mandamiento de pago a favor de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO y en contra del señor SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA dentro del proceso de la referencia, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, y en su lugar se dispone:

"REMITIR el proceso de la referencia al **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA**".

SEGUNDO: Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.

Los Magistrados,


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS


LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

AUSENTE CON PERMISO
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

RECEIVED
SECRETARÍA DE JUSTICIA
Y DEFENSA DEL PUEBLO
BOGOTÁ
148
